

CONTROL, USO Y MANEJO DEL TERRITORIO

190	Territorio y Sociedad
193	Planificación Integrada del Uso del Territorio
195	Tenencia de Tierras y Legislación Minera
199	Cánones y Compensación
204	Territorio, Minería y Pueblos Indígenas
213	Problemas del Reasentamiento
218	Áreas Protegidas
218	<i>Perspectivas de la Minería</i>
220	<i>Perspectivas de la Conservación</i>
222	<i>Los Desafíos</i>
224	El Camino Hacia Adelante
224	<i>Planificación Integrada del Uso del Territorio</i>
226	<i>Pueblos Indígenas</i>
227	<i>Reasentamiento</i>
228	<i>Áreas Protegidas</i>
230	Notas

El desarrollo sustentable, tal como fue presentado en el Capítulo 1, supone la participación de las comunidades en la toma de decisiones, el cumplimiento del principio de subsidiariedad, el respeto por el principio del consentimiento previo informado y voluntario, resultante de un proceso democrático en el ámbito local, y el respeto por la diversidad cultural. Quizás en ningún otro ámbito la necesidad de abordar los complejos cambios exigidos por el desarrollo sustentable sea más urgente que en las decisiones relativas al territorio.

Las personas pueden tener sólidas opiniones con respecto a cómo debería usarse el territorio, quién debería usarlo y quién debería obtener sus beneficios. A su vez, ese territorio forma parte del espacio soberano de una nación-estado y es posible que los gobiernos tengan visiones distintas a las de sus ocupantes en cuanto a cómo debería ser usado y a quién debería tener el derecho de usarlo.

Poca sorpresa causa, entonces, el hecho de que el discurso sobre el territorio y su uso en minería haya sido especialmente conflictivo porque, a pesar de que el ‘perjuicio’ de la minería es relativamente menor (las minas ocupan no más de 1% de la superficie continental de la Tierra, mucho menos que la explotación forestal o la agricultura, que también generan profundos impactos en las comunidades, los ecosistemas y el uso del territorio), las minas sólo pueden instalarse donde existen depósitos minerales. Ello implica que, por lo general, los conflictos no se refieren a cómo llevar a cabo las actividades mineras, sino que apuntan a si va a explotarse un depósito o no. Las disputas en torno al territorio y la propiedad de los recursos minerales tienen tres orígenes fundamentales: falta de derechos reconocidos, falta de capacidad (incluyendo los recursos) y falta de confianza.

Este capítulo analiza los desafíos planteados por usos contrapuestos del territorio, los regímenes de tenencia y compensación, así como la necesidad de contar con procesos de decisión ecuanímenes, y se centra en tres temas específicos de este conflictivo debate, que resaltan su complejidad: tierras indígenas y minería, problemas del reasentamiento y minería en áreas protegidas.

Territorio y Sociedad

Hace más de 50 años, en su libro *A Sand County Almanac*, el ecologista y conservacionista estadounidense Aldo Leopold escribió: “La falacia que los defensores del determinismo económico inculcaron en nuestra mente colectiva y que ahora debemos eliminar es que la economía determina todos los usos del territorio. Esto simplemente no es verdad.”¹ Sus palabras captan en parte las características del problema que enfrentan los encargados del desarrollo, esto es, optar entre la minería u otras actividades económicas. Una definición contemporánea de ‘economía’ considera el ‘capital económico’ como sinónimo de ‘acumulación multidimensional de valor’, aunque con mucha frecuencia la definición anterior y más limitada influye el proceso de toma de decisiones.

Visto en términos del desarrollo sustentable, un sistema de uso del territorio debe basarse al menos en tres elementos:

- Debe considerar el territorio como una acumulación multidimensional de valor capaz de producir un conjunto de beneficios económicos, sociales, ambientales y culturales por un tiempo indefinido.

- Debe contar con una perspectiva de largo plazo, que no detenga el futuro en un punto carente de sentido.
- Debe centrarse en los seres humanos, incluyendo a más personas que los ‘poseedores’ del suelo o de los derechos mineros.

Existe un orden jerárquico de las formas mediante las cuales quienes resulten afectados participarán en la toma de decisiones en torno al territorio y su uso.

- *Información* – Por lo menos, existen momentos en que debería informarse a la sociedad sobre las inminentes actividades que pudieran alterar la forma cómo es usado el territorio.
- *Consulta* – Todas las personas que pudieran ver afectados sus usos del territorio y los beneficios que obtienen del mismo como resultado del desarrollo tienen el derecho de ser consultadas; en particular, quienes tienen intereses personales en la tierra y en sitios de importancia espiritual, cultural y ecológica. Debe garantizarse que las personas consultadas tengan acceso a la información necesaria para tener una opinión fundamentada, el tiempo para evaluar dicha información y la posibilidad de formular preguntas y obtener respuestas.
- *Participación* – Esto implica un proceso más formal, que por lo general es apropiado cuando existe la posibilidad de que la decisión afecte intereses que cuentan con reconocimiento legal. La mayoría de los procesos de evaluación ambiental y socioeconómica entran en esta categoría.
- *Compensación* – Las discusiones sobre la compensación corresponden cuando personas o grupos se ven obligados a renunciar a derechos tradicionales o con reconocimiento legal, ante los cuales el gobierno determina (por ejemplo, a través de la legislación, decisiones judiciales o concesión de permisos) que debe prevalecer el bien común. La compensación puede tener más de una forma: una compensación justa para una economía monetaria puede no compensar pérdidas experimentadas en una economía de subsistencia.
- *Derecho de veto* – Personas y grupos tienen derecho a sencillamente decir ‘no’ a ciertas decisiones sobre uso del territorio. Algunos de los conflictos más complejos se refieren al margen de acción que reclaman los gobiernos locales o provinciales, los grupos indígenas o tribales y las comunidades locales para rechazar alguna actividad de desarrollo. Los gobiernos nacionales, por lo general, se resisten a tales exigencias. El derecho a decir ‘no’, donde existe, va unido al derecho a recibir parte de las ganancias que genere la actividad.

Aun cuando todos los aspectos de las decisiones sobre uso del territorio se manejen apropiadamente, habrá diferencias de opinión y será necesario que la toma de decisiones esté a cargo de personas respetadas y consideradas legítimas. Cuando no existe un sujeto o grupo con estas características, el desarrollo sustentable exige que se intente crearlo: las comunidades locales junto con expertos legales y otros deben generar mecanismos de arbitraje, de resolución de conflictos y mediación adecuados.

Los conflictos sobre el uso del territorio pueden presentarse en toda la cadena de exploración, producción, procesamiento y utilización de minerales. Las plantas de reciclaje de metales, centrales eléctricas a carbón, refinerías de plomo, fundiciones de hierro y plantas de lixiviación de cadmio de teléfonos móviles en desuso no siempre son bien recibidas por los vecinos, incluso por quienes se benefician con sus productos o con el empleo que éstas generan. Pero algunos de los problemas más complejos de resolver en torno al uso del territorio son quizás los que tienen que ver con la exploración y extracción de minerales. Ello se debe a que existe una flexibilidad considerablemente mayor para localizar las instalaciones que forman parte del tramo final de la cadena, las que generalmente se ubican en lugares donde ya existe otra actividad industrial y donde los ecosistemas ya han sufrido

diversos impactos producto de las actividades humanas. (Ver el Cuadro 7-1 sobre un intento de mejorar el desempeño en la etapa de exploración.)

Sin embargo, puede que exista una percepción ampliamente compartida según la cual hay pocos y quizás ningún otro uso compatible con la minería. Con todo, las minas implican un uso temporal del territorio, por lo que si recibe un buen manejo puede en algunos casos convertirse a otros usos siguiendo las mejores prácticas en rehabilitación de suelos.

El primer punto de conflicto, y quizás el principal, consiste en que en muchos países los derechos superficiales son públicos o privados, mientras que los derechos mineros son propiedad exclusiva del Estado. En consecuencia, el Estado otorga estos derechos a empresas mineras mediante concesiones o permisos. Por lo general, se otorgan como un derecho para quienes cumplen ciertos criterios especificados en la ley. En esta etapa, en algunas jurisdicciones, otras partes afectadas generalmente no tienen derecho a consulta; en otros lugares, ejercen suficiente poder como para detener el proceso. El titular de la concesión o permiso generalmente tiene derecho a extraer tanto material como sea necesario para acceder a los minerales, sin considerar la preferencia del dueño u ocupante de la superficie.

Por lo general, existe un sistema para entregar al menos algún tipo de compensación al dueño de la superficie. Pero tales sistemas no siempre funcionan. Con mucha frecuencia, el consentimiento de las personas que viven en el lugar y obtienen sus medios de subsistencia del territorio es considerado innecesario, ya que no tienen derecho a decidir. Por lo tanto, generalmente el gobierno no ha pedido permiso para usar el territorio de la comunidad y los derechos de los ocupantes, formales e informales, han sido anulados. Como resultado de esta historia y recientes casos renombrados de conflicto, los mineros se encuentran enfrentados a las comunidades locales, los pueblos tribales, los conservacionistas, las organizaciones no gubernamentales (ONG) y otros grupos de la sociedad civil que promueven una gama de usos finales del territorio, entre los que no se incluye la minería.

Así como muchos de los temas que giran en torno a la toma de decisiones sobre usos del territorio se proyectan en función de la soberanía nacional frente a los derechos de la comunidad local, no debería restársele importancia a la función de la política local en todas sus formas. Las cuestiones de territorio y compensación constituyen un poderoso material de

Cuadro 7-1. Excelencia Ambiental en Exploración

La iniciativa conocida como Excelencia Ambiental en Exploración, o E3 (por su sigla en inglés), promovida por un consorcio de empresas mineras de exploración e impulsada por la Asociación de Técnicos en Prospección y Desarrollo de Canadá (PDAC, por sus siglas en inglés), fue diseñada para ayudar a mejorar el desempeño ambiental en todas las fases de la exploración de minerales en el mundo.

Tras reunir la experiencia de diversas empresas y completar vacíos en el conocimiento, E3 incentivará la realización de prácticas adecuadas de manejo ambiental por parte de la comunidad de exploración y una mejor educación y conocimiento de la misma por parte de los actores sociales. La iniciativa reconoce que los equipos de exploración y sus contratistas, en su condición de primeras personas en acceder al lugar, deben ser capaces de crear una impresión positiva a través de la manera en que manejan y mitigan los impactos ambientales: no hacerlo puede poner en peligro la licencia para operar otorgada a las empresas por las comunidades locales, entre otros.

El proyecto E3 documentará las mejores prácticas tomada de la experiencia internacional. Una base de datos y un manual electrónico del proyecto (que permitirán un acceso directo a quienes están en el área de trabajo) estarán disponibles mediante suscripción y serán actualizados continuamente. E3 también funcionará como documento de base para educar a la opinión pública y a los actores gubernamentales y no gubernamentales, y también servirá como instrumento de capacitación para las empresas y sus contratistas.

Fuente: Asociación de Técnicos en Prospección y Desarrollo de Canadá, en <http://www.pdac.ca>

campana y se prestan perfectamente bien para una manipulación que apunta a lograr resultados políticos en los que se pasan por alto las realidades de la situación local. Políticos sin escrúpulos pueden utilizar cualquier asunto para obtener beneficios ilícitos, pero pocos temas generan tanta pasión como los referidos a derechos de tierra y compensación.

La minería, por lo tanto, se inserta en una discusión mucho más amplia sobre derechos y responsabilidades, de poder político y marginalización, de visiones del mundo y concepciones del territorio contrapuestas. El acceso y el manejo del territorio plantean varias interrogantes clave, entre las que se incluyen las siguientes:

- *Planificación del uso del territorio* – ¿Qué principios y prácticas deberían reforzar la noción de planificación integrada del uso del territorio? ¿De qué manera encaja la minería en una política integrada del uso del territorio en la que se reconocen algunos usos pasivos, como la conservación? ¿Qué decisiones sobre uso del territorio posterior al cierre deben tomarse en una fase inicial para asegurar una cobertura adecuada de los problemas del cierre?
- *Tenencia* – ¿Qué principios deberían regir la interacción entre la minería y las comunidades donde las tierras son de propiedad colectiva o están sujetas a sistemas tradicionales de posesión? ¿Qué mecanismos legales y administrativos deben aplicarse para establecer una posesión legítima bajo sistemas tradicionales, y para no estimular demandas oportunistas de tierras?
- *Equidad* – ¿Qué principios y prácticas deberían regir las negociaciones que realiza la empresa para acceder a tierras ocupadas por personas que no tienen la capacidad para defender sus derechos de tierras?
- *Compensación* – ¿Quién debería recibir compensaciones? ¿De qué magnitud deberían ser éstas y por cuáles usos del territorio? ¿Qué forma deberían tomar estas compensaciones?
- *Gobernanza* – ¿Qué estructuras de gobernanza deben regir para garantizar que las decisiones sobre uso del territorio no dañen a sus ocupantes y afecten al medio ambiente en la menor medida posible, sin impedir que se lleve adelante el desarrollo cuando sus condiciones han sido negociadas por todas las partes?

Planificación Integrada del Uso del Territorio

La minería presenta un conjunto particular de desafíos en lo que respecta al uso del territorio. Para la exploración, por ejemplo, se necesita acceder a enormes extensiones si se pretende tener un éxito razonable en la búsqueda de nuevos depósitos minerales. En segundo lugar, existe poca flexibilidad en la ubicación de las minas.

En tercer lugar, si va a haber inversión en exploración y extracción, debe haber seguridad en la tenencia del territorio. Este ha sido un elemento clave en la reforma de los códigos de minería, una de las principales iniciativas de planificación del Banco Mundial y que ha derivado en nuevas legislaciones en varios países.² Tal como lo señalan William Vaughan y Michael Bourassa: “lo que verdaderamente importa es que funcione un sistema transparente y no discriminatorio para la concesión de tenencia del subsuelo, un sistema judicial que proteja esta tenencia ante todas las terceras partes y el Estado, [y] que el titular de los derechos de exploración de minerales posea el derecho único y exclusivo para explotar todo depósito de valor comercial que se descubra”.³ Esto no quiere decir que el derecho de explotación esté predeterminado, sino simplemente que cuando éste se otorga, debería recaer en primera instancia en la empresa o persona que ha realizado la exploración y que, por lo tanto, es el primero en tener el derecho a rechazar la explotación del depósito en cuestión.

Obtener acceso a suelos adecuados puede ser difícil por una serie de razones:

- La existencia de poblaciones humanas en crecimiento genera demandas de suelo para usos alternativos que pueden considerarse incompatibles con la actividad minera.
- Muchas de las áreas en que opera el sector poseen ecosistemas relativamente intactos.
- Muchas de las áreas adecuadas están habitadas por personas de diferentes culturas, con diferentes percepciones del valor y el uso del territorio, y cuyas vidas dependen de actividades de subsistencia que pueden verse alteradas por el desarrollo.⁴
- Las diferencias culturales pueden derivar en conflictos; el más común de todos es el énfasis que ponen las comunidades tradicionales en la ocupación, derecho a usufructo y el trabajo y la propiedad comunales en oposición a la posesión privada que el Estado confiere a través de títulos legales a personas y organizaciones.
- Para los grupos indígenas, el peso de los vínculos sociales, culturales y filosóficos que los unen a la tierra y que se asocian a actividades tradicionales pueden implicar impactos culturales irreversibles cuando aparece la minería. La pérdida de tierras puede generar la pérdida de integridad social y espiritual. También puede verse como parte de un proceso que se ha desarrollado durante siglos y que ha sido testigo del debilitamiento de los derechos de los aborígenes a las tierras cuando la comunidad dominante identifica los recursos de valor económico que quiere utilizar.
- La comunidad puede considerar que el uso del territorio es un asunto básicamente local, mientras que la concesión para explotar depósitos de minerales puede ser otorgada por las autoridades del gobierno central, a las que se considera difícil o imposible pedir cuentas de sus actos y ofrecen escasas o nulas instancias de consulta a los habitantes locales. Resulta difícil para las empresas mineras mantenerse ‘neutrales’ en tales situaciones.
- La realidad en el manejo del territorio es que todo el tiempo hay múltiples decisiones en proceso referidas al mantenimiento de la integridad de los ecosistemas, comunidades estables y funcionales e infraestructura, que interactúan con decisiones específicas de uso del territorio.

Una dinámica fundamental que aquí se presenta es que los habitantes quieren mantener sus derechos y sistemas de manejo, mientras que el gobierno generalmente quiere transformar o adquirir un mayor control sobre los recursos locales. Es una cuestión de poder: en efecto, dentro de los sistemas locales, las personas pueden ser propietarias de tierras, y el acceso a éstas se negocia mediante una combinación de canales sociales y económicos también. Las personas que buscan acceso a las tierras generalmente deben contar con una representación formal ante un consejo local. Es posible que los gobiernos nacionales busquen debilitar y anular estos sistemas, y en ocasiones las empresas han colaborado en estas intenciones.

Un enfoque integrado del manejo del territorio reconoce la existencia de intereses contrapuestos y trata de negociar el curso de acción más apropiado, teniendo presente los límites ecológicos y sociales del área. (Ver Cuadro 7–2.) En un mundo ideal, una planificación integrada del uso del territorio requiere, en primer lugar, una sólida base de datos sobre los actuales y potenciales usos del mismo. Elaborar esta base de datos puede complicarse a raíz de imperfecciones en la información: el potencial minero y muchos otros valores del territorio –desde las especies silvestres que lo habitan hasta el soporte para los medios de subsistencia de los habitantes locales– no son bien conocidos por los encargados de la planificación. En segundo lugar, las necesidades y preferencias de quienes están instalados en las tierras en cuestión deben ser tenidas en cuenta. En tercer lugar, es necesario un mecanismo de negociación o de arbitraje para equilibrar las prioridades locales, regionales y nacionales. También es necesario un mecanismo para compensar a quienes resulten

afectados por el desarrollo o por la pérdida de tierras o de medios de vida dependientes de la misma —o para reasentar a quienes deban trasladarse.

El punto de partida de este debate es clarificar los problemas asociados con la tenencia de tierras y los derechos mineros. En la minería, no permitir el ingreso a extensiones de tierra con permisos de prospección o de explotación —lo que puede desestimular la inversión en otras actividades productivas en el mismo suelo— es también una fuente de tensiones. Un régimen de compensaciones debe contemplar el costo ocasionado por la incapacidad de trabajar la tierra, apartada de su ciclo normal de uso, junto con la incertidumbre propia de las actividades de prospección mineral.

Tenencia de Tierras y Legislación Minera

La creciente escasez de tierras, los usos alternativos del suelo, los problemas de tenencia de tierras, las inquietudes relacionadas con la protección del medio ambiente, participación de la comunidad, minería artesanal, campañas de presión de las ONG y demandas de tierras de grupos aborígenes son elementos que han aumentado los costos de transacción del acceso para la minería. El desarrollo sustentable trae consigo nuevos y complejos problemas a la tradicional negociación de intereses en la tenencia de depósitos minerales.⁵

El título de tierras, en su forma legal más obligatoria, es un derecho de propiedad particular que confiere la potestad a usar y disponer de la tierra, y que generalmente sólo está limitado por la planificación contemporánea y otras leyes que impiden ciertos tipos de uso. Más allá de los sistemas de propiedad u ocupación, que se encuentran fundamentalmente en las sociedades industriales de occidente, los sistemas se tornan cada vez más complejos. En gran parte del mundo los derechos de tenencia están basados en el arrendamiento: las personas obtienen el derecho a usar la tierra mediante pagos en trabajo, dinero o cosechas a un terrateniente. Este sistema prevalece en partes del mundo industrializado así como en el mundo en desarrollo; el régimen de medianería, por ejemplo, está adquiriendo gran importancia en la agricultura de Estados Unidos. En otros lugares, la gente obtiene un derecho de usufructo simplemente al ocupar y utilizar tierras públicas.

Existen varios y diversos sistemas de propiedad colectiva; entre éstos se incluyen los pueblos y colectivos estatales en los que las personas cooperan en una iniciativa comunal para la división de tierras. También existen formas institucionales de tenencia de tierras, en cuyo caso ésta es de propiedad de una empresa privada que utiliza a trabajadores asalariados. Muchos

Cuadro 7-2. Manejo Integrado del Uso del Territorio en Manitoba, Canadá

Un ejemplo de manejo integrado de uso del territorio está siendo sometido a prueba por el gobierno de Manitoba, Canadá, mediante un Plan de Acción para el Acceso al Territorio, que tiene por objetivo mejorar la coordinación entre la planificación del territorio y las propuestas reguladoras.

El plan de acción es un intento de evitar conflictos de uso del territorio mediante una disminución de los casos en que se superponen usos incompatibles del territorio. Entre los principales elementos del plan se incluye la aceptación inicial de demandas de tierra de las Naciones Originarias incluidas en el Tratado Sobre Proceso de Titulación de Tierras (Treaty Land Entitlement Process) y la transferencia de algunas Tierras de la Corona al Estatus de Reserva para Primeras Naciones. Treinta kilómetros al interior de una reserva, las tierras se designan Zona de Interés de la Comunidad (CIZ, por su sigla en inglés). Pueden hacerse solicitudes de explotación de depósitos mineros al interior de una CIZ, pero éstas deben ser revisadas por la Nación Originaria perteneciente a la reserva adyacente.

Algunos instrumentos reguladores y de planificación aprobados en los gabinetes también protegen otras tierras con gran potencial minero, las cuales se designan Zonas de Exploración y Explotación Mineras. Los Parques Provinciales, las Areas de Manejo de Flora y Fauna, y las Zonas Forestales también están sujetas a sus propios regímenes de manejo.

Fuente: Gobierno de la Provincia de Manitoba (2000)

sistemas de tenencia son combinaciones complejas de estos modelos, como el sistema de latifundio o hacienda que comúnmente se utiliza en América Latina o los sistemas de extrema complejidad que organizan tenencia de tierras por clanes, muy comunes en el Pacífico.⁶ Muchas comunidades rurales y grupos indígenas otorgan mayor importancia a la garantía que a los derechos de tierras. El término ‘garantía’ (*security*) comprende un conjunto mucho más amplio de derechos y obligaciones que los establecidos por las regulaciones formales sobre propiedad de la tierra.

Una concesión de explotación o extracción que otorga un gobierno central sin consultar a la comunidad local puede, por lo tanto, dejar de ser únicamente una instancia de conflicto en torno a quién ejerce el poder en la toma de decisiones y constituir también una indicación de la forma en que muchos sistemas tradicionales de ocupación de tierras se han visto subordinados ante los sistemas legales basados en derechos formales. Estos sistemas formales por lo general se originaron en Occidente y son preferidos por muchos gobiernos nacionales e instituciones financieras. En las comunidades locales que operan con sistemas tradicionales de uso del territorio, quienes no forman parte de la comunidad no tienen derecho a instalarse con equipos de perforación sin previo permiso. Cuando las empresas de exploración hacen esto —y peor aun si cuentan con el respaldo del gobierno— puede generarse un profundo impacto en la comunidad. Por otra parte, a los gobiernos generalmente les preocupa verdaderamente que el derecho de la comunidad a rechazar un proyecto dé prioridad a anhelos locales y no a intereses de soberanía nacional, con lo cual se debilita la función del gobierno y la supremacía de la nación-Estado.

La tenencia de tierras es, por lo general, una mezcla de componentes legales formales y prácticas normales aceptadas informalmente que no cuentan con la debida protección de la ley. Los sistemas de tenencia tradicionales y heredados últimamente han sido considerados un obstáculo para el progreso, en especial donde el Estado o la empresa privada ha pretendido acceder a tierras tradicionales o comunales. Por lo tanto, se imponen nuevos sistemas de tenencia generalmente en contra de los deseos de los ocupantes y sin respetar el principio de consentimiento previo libre e informado de los usuarios de las tierras.

Los problemas de tenencia de tierras generalmente se relacionan con conflictos entre lo que es legal y lo que se considera legítimo e ilegítimo en el nivel local. Así como la ley nacional no necesariamente reconoce las prácticas y tradiciones locales, la comunidad local puede considerar la ley nacional prácticamente irrelevante —lo que de hecho puede suceder— hasta que una instancia como un proyecto de minería obliga a tomar algún tipo de decisión. La legislación, por lo general, se utiliza para legitimar selectivamente las demandas de una parte y, a la vez, deslegitimar las demandas de otra. De igual modo, en muchas jurisdicciones, conceder un derecho al subsuelo o derecho de explotación equivale efectivamente a conceder un derecho de tierras, porque a pesar de todas las distinciones legales el territorio no puede ser destinado a otros usos productivos por generaciones y no es posible que se ejerzan otros derechos en el transcurso de la actividad minera.

Además, en muchos lugares las estructuras institucionales relacionadas con el uso del territorio son muy débiles y los sistemas de títulos de tierras son confusos, poco claros e imperfectos. Asimismo los mecanismos de compensación legal no necesariamente son tenidos por justos y el acceso a la justicia para resolver disputas puede ser irreal. Las demandas de tierras nativas pueden presentar dificultades en su definición y parecer rebatibles para distintos actores —incluso entre distintos grupos aborígenes o indígenas—; y el aparato de gobierno puede carecer de capacidad, ser corrupto o simplemente ser indiferente ante los derechos de

las poblaciones locales o las comunidades étnicamente diferentes o ante los propósitos para los cuales fueron creadas las áreas protegidas.

En el caso de las empresas mineras, tal como ya se mencionó, la principal preocupación relacionada con el uso del territorio es la garantía de la tenencia del subsuelo: la capacidad para explotar un depósito una vez localizado. Sin embargo, en el caso de otros actores sociales –en particular las comunidades– no existen “derechos automáticos de explotación” que pudieran otorgarse a una empresa: esto es algo que debe aprenderse. Las empresas posiblemente tengan que adquirir los derechos a usar la superficie de un área concedida en arriendo negociando con sus propietarios o con el Estado, y hacer lo mismo con los derechos de caminos y de servidumbre.⁷ Las leyes relacionadas con tenencia de depósitos minerales se componen de las reglas que rigen la asignación, mantenimiento, transferencia y término de los derechos al subsuelo y definen los derechos y obligaciones de los titulares.⁸

En los países latinoamericanos con tradición de derecho civil y sistemas de jurisdicción soberana, los estados poseen derechos de propiedad o de dominio exclusivos e irrestrictos en relación con las minas.⁹ En países con un código de minería basado en el derecho civil, la propiedad de las tierras no se extiende a la propiedad de los minerales del subsuelo. Incluso en los países con tradición legal socialista, donde puede que exista una propiedad privada de la tierra con limitaciones, casi nunca se extiende a los minerales del subsuelo. En países con tradición de derecho común, por lo general el propietario de las tierras es propietario de los minerales ubicados en el subsuelo.¹⁰ Sin embargo, incluso en muchos países con régimen de derecho común en que la minería es una actividad importante, como Estados Unidos, Canadá y Australia, una gran proporción de la actividad minera se lleva a cabo en tierras que son propiedad del gobierno –tierras de ‘dominio público’, ‘tierras de la Corona’, u otras denominaciones similares– en cuyos casos los privados que ocupan la superficie, si los hay, son generalmente arrendatarios del gobierno que pueden ser conminados a abandonar el lugar para dar paso a actividades mineras.

Las economías de mercado tienen la tendencia a incentivar la inversión minera otorgando garantías en la tenencia de tierras a las empresas mineras. En la mayoría de los países, aunque no en todos, los derechos de tenencia por lo general son conferidos a una empresa sólo después que ésta ha cumplido con ciertas condiciones, como el pago de derechos, la presentación y posterior aceptación de un estudio de factibilidad y el cumplimiento de requisitos técnicos, financieros y ambientales. Para cumplir con estas exigencias, las empresas piden reglas y procedimientos de tenencia explícitos y el mínimo de interferencia burocrática.

La mayoría de los países, en la carrera por obtener inversiones extranjeras, liberalizó sus códigos de minería –fortaleciendo los derechos de explotación y las garantías de propiedad de las empresas–, modernizando los procedimientos y reduciendo la intervención del Estado. Estos cambios, junto a la moderación de las leyes sobre repatriación de utilidades y propiedad privada, incentivaron a las multinacionales a reinvertir en muchos países que antes se pasaban por alto. La esencia del código chileno de minería, por ejemplo, es la reducción de las instancias de decisión gubernamentales, junto a una limitación de la burocracia en el centro de su legitimidad y la disposición de garantías y estabilidad a la tenencia de tierras.¹¹ Los códigos de minería del Perú y Bolivia unificaron los derechos de exploración y explotación en una sola concesión, con lo cual dejan al inversionista la decisión de cuándo y cómo iniciar la producción de minerales.¹²

En consecuencia, algunos países han intentado, generalmente con la asistencia del Grupo del Banco Mundial, crear regímenes legales que generen sistemas administrativos más eficientes para que las empresas que cumplen con las exigencias obtengan acceso a las tierras. Estos regímenes se elaboran con la finalidad de disminuir la incertidumbre, las demoras, la aplicación de criterios personales y la corrupción. Al mismo tiempo, sin embargo, en algunos lugares las comunidades locales están cada vez más inquietas ante estos sistemas que en cualquier momento pueden quitarles sus tierras –en ocasiones sin aviso– sin la oportunidad de ser escuchadas; así como ante sistemas que amenazan con dejarlos en condiciones muy inferiores a las actuales.



'Montes de Oro dice NO a la minería y SI a la Vida', Costa Rica

Los sistemas legales del mundo están llenos de disposiciones que reconocen la existencia previa de sistemas legales o tradicionales, en particular en países donde éstos cuentan con un amplio respaldo de la opinión pública y una extensa historia de buen funcionamiento y satisfacción de los objetivos sociales. Lamentablemente, según los analistas del sector de las ONG, la reforma de los códigos de minería ha mostrado una tendencia a enfatizar la uniformidad entre las naciones y en ocasiones en la práctica ha tenido una actitud hostil ante los sistemas tradicionales de tenencia de tierras.¹³

No tiene nada malo querer reglas claras, mecanismos confiables para la resolución de conflictos y una toma de decisiones expedita, como usualmente lo exigen los nuevos códigos, si se respeten los derechos de los actores sociales involucrados. Mientras ello no ocurra, será difícil lograr decisiones que estos actores acepten y consideren confiables. La falta de confianza, a su vez, debilitará la garantía a la inversión que la reforma de los códigos de minería pretende alcanzar.

Básicamente es rol del Estado definir los derechos de los propietarios y ocupantes de las tierras, y asegurar que el sector de la minería reconozca estos derechos cuando negocia el acceso a las tierras. Es en esta etapa donde deberían entrar en juego las disposiciones del régimen de tenencia de depósitos minerales. En el caso de los gobiernos, el principal desafío en relación con la tenencia de tierras es la aclaración y reconocimiento de los vínculos entre el propietario/ocupante informal pero legítimo y el Estado, y negociar con los ocupantes un régimen de manejo adecuado para tales tierras.

Los problemas surgen por diversas razones. Una de éstas consiste simplemente en que algunas sociedades nunca han resuelto algunos conflictos de larga data. Las tierras son reclamadas por los pueblos indígenas, por ejemplo, pero son pocos los acuerdos en que el gobierno acepta claramente tales demandas: Voisey's Bay en Canadá es un ejemplo. Es posible que el problema nunca haya sido urgente debido a que había pocos incentivos por los cuales pelear, pero una vez que surgen dudas ante quién va a controlar la operación minera y quién va a obtener las ganancias, es posible que los conflictos en estado de latencia estallen rápidamente. Otras interrogantes se refieren a la generación de capacidad para administrar tales sistemas de manejo, pero éstas tienen una importancia secundaria en relación con el ímpetu político que busca el reconocimiento de los derechos de tenencia de tierras de las comunidades. Generalmente, el problema emana de la incapacidad de los gobiernos para reconciliar

intereses locales y nacionales en torno a la explotación de recursos naturales.

Para las empresas, el reconocimiento explícito del derecho de las comunidades a estar informadas de las actividades de desarrollo propuestas y el respeto del principio del consentimiento previo informado, voluntario y democráticamente alcanzado, generaría avances significativos en el tratamiento de la desconfianza hacia las empresas mineras por parte de muchas comunidades y, en especial, muchos indígenas propietarios de tierras. Un observador de un taller de MMSD señaló que las empresas siempre deberían negociar con las comunidades como si el consentimiento fuera una exigencia, de tal modo que no se aprovechen de un estatus que les permite oprimir y eliminar los derechos de las comunidades.

Una interrogante clave para los gobiernos y la industria es conocer el grado en que las regulaciones ambientales o de sustentabilidad van a entrelazarse con el proceso de acceso a derechos de depósitos minerales, como en Venezuela, o determinar si van a ser totalmente independientes.¹⁴ En este caso, el incumplimiento de ciertas obligaciones en la operación es castigado más bien con sanciones administrativas que con la cancelación de un derecho de explotación.¹⁵ Aunque algunos países latinoamericanos consideran la concesión de permisos de minería y la autorización ambiental como regímenes aparte, existe una inextricable relación entre la ley que regula el uso del recurso y las disposiciones que definen las condiciones y restricciones para que ese uso sea sustentable.¹⁶ El desarrollo sustentable sólo se logrará con la coherencia entre los derechos y los instrumentos reguladores y legales.

Cánones y Compensación

Tres tipos de pagos relacionados con el uso del territorio pueden resultar de la minería. De éstos, dos están diseñados como rentabilidad de la propiedad: los cánones (*royalties*) y los pagos por títulos de tierras, como los derechos de arriendo/el arrendamiento. El tercero corresponde a los pagos de compensación, que simplemente están diseñados para recompensar al propietario u ocupante por los derechos de propiedad que se le conmina a ceder a favor del Estado o una empresa minera para permitir la ejecución de algún proyecto.

Los cánones son esencialmente un impuesto que pagan las empresas por el derecho a explotar un bien soberano. El pago por lo general se basa en un monto por tonelada o un porcentaje de la producción o las utilidades totales. Es posible que las empresas también cancelen un arrendamiento por los terrenos, lo que genera una suerte de conflicto, considerando los otros impuestos que se imponen a los derechos de acceso y de explotación.

Si bien el Estado resguarda celosamente los pagos de canon, existe una creciente presión para que los comparta con otros actores, en especial la comunidad. Generalmente existe en la comunidad local la idea de que los ingresos se diluyen en corrupción o mal manejo, situaciones que pueden darse. Las promesas de distribuir los beneficios en el plano local generalmente se rompen. Al mismo tiempo, muchos países tienen una breve o débil tradición de autoridad central y fuertes diferencias regionales, culturales o étnicas. Definir si las decisiones referidas al uso de la tierra (y las referidas al uso de las ganancias mineras asociadas) las toma el gobierno central, el gobierno provincial o las autoridades locales puede ser fundamental para fortalecer o incluso para permitir la supervivencia del Estado central. (Ver Capítulo 8.)

La mayor parte de los sistemas legales reconoce el principio de compensación: cuando los derechos de un propietario de la superficie son utilizados para fines de explotación de minerales, el mismo debe ser compensado por su pérdida. Ello está diseñado para reparar en términos financieros los impactos económicos de una oportunidad perdida a causa de la minería, lo cual puede suceder producto de una pérdida del valor y del uso de su entorno, producto de una prohibición al acceso, o como resultado de daños o conversión a usos alternativos del suelo, de la vegetación natural y las plantaciones o de los cursos de agua. No obstante los daños no transforman a las comunidades ni a las personas en beneficiarios o actores materiales de un proyecto. El sistema de compensación está diseñado sólo para evitar una pérdida, no para generar un beneficio. Además, aunque es vital contar con una política de compensación clara y amplia para reparar las pérdidas de quienes resulten afectados por la explotación de una mina, el éxito de una política de este tipo depende de la existencia de una definición clara de los conceptos de tenencia y derecho de tierras.

La falta de claridad en torno a los sistemas de compensación y los derechos de tierra pueden ser sólo una expresión de la inequidad generalizada que existe en algunas sociedades y un reflejo de distribuciones desiguales de riqueza y poder político. Por ejemplo, en muchos países un número considerable de personas no posee derechos legales para ocupar tierra alguna. Un enfoque centrado en la compensación de los 'dueños legales' deja a millones de personas fuera de la ecuación.

Cumplir con la ley es una exigencia básica. Pero la ley no es un manual de instrucciones sobre cómo hacer negocios. Es posible que existan, y de hecho existen, otros pasos, que van mucho más allá de seguir la ley al pie de la letra, que son necesarios para hacer negocios con éxito. El principio de equidad puede implicar que las personas deben acceder a una compensación o a derechos de procedimiento que vayan más allá de lo especificado por la ley.

Además, centrarse en la compensación a personas por lo que se considera la pérdida de derechos de propiedad individuales no necesariamente compensa a la comunidad por intereses de índole colectiva. Y cuando el acceso a la justicia es limitado, o los sistemas de justicia son objeto de una desconfianza generalizada, es posible que las personas no tengan más alternativa que aceptar la oferta de la empresa.

En regiones menos desarrolladas y particularmente entre muchos grupos indígenas, la compensación por lo general se considera automáticamente como un beneficio, ya que proporciona dinero en efectivo por tierras que hasta ese momento no estaban en explotación o que se les daba poco uso. En regiones de agricultura de subsistencia, por ejemplo, no es infrecuente encontrar plantaciones oportunistas en tierras que antes no estaban cultivadas con la esperanza de atraer una mayor compensación en la eventualidad de que las tierras pasaran a formar parte de la zona de arrendamiento para la minería, como algunos informes así lo señalan en Fiji y en Porgera, Papua Nueva Guinea (PNG).¹⁷

La compensación, incluso cuando es satisfactoria para la comunidad local y otros actores, puede tener consecuencias impensadas. S. Bonnell, por ejemplo, descubrió que el pago de compensaciones en elevados montos en efectivo en Porgera tuvo un impacto negativo en las mujeres y los matrimonios.¹⁸ El adulterio, el abandono de esposas e hijos y la violencia familiar se convirtieron en las principales inquietudes. La pérdida de tierras destinadas a la producción de alimentos y hortalizas también derivó en estrechez económica para las mujeres, en particular para aquellas cuya pareja había dejado el hogar para ir a trabajar en la mina.

La compensación en efectivo por una adquisición obligatoria de tierras –la norma en algunas regiones (como en Europa) cuando los gobiernos u otros están autorizados a expropiar para fines públicos–, puede derivar en resultados desastrosos para las economías de subsistencia. Incluso cuando la idea es aceptada, la concepción de lo que constituye una compensación justa puede diferir ampliamente entre los dueños tradicionales y otros. Por ejemplo, una evaluación económica del valor del legado (la importancia que se adjudica al hecho de transferir algo a la próxima generación), del valor de opción (el valor que tiene el hecho de guardar algo para un uso futuro en lugar de usarlo ahora), o del valor de existencia (el valor de saber que algo está en condiciones de ser usado, más allá de que efectivamente se use o no) no necesariamente captura todo el valor de los bienes de tierra a favor de los grupos indígenas, para los cuales la pérdida de tales bienes puede significar el fin de su cultura.

Aunque la compensación es simple en términos conceptuales, está estrechamente vinculada a asuntos de soberanía: el reconocimiento de un derecho a compensación puede ser interpretado como el reconocimiento de un conjunto de otros derechos que al Estado no le interesa respaldar. Lo anterior cobra especial validez cuando las comunidades o las personas son ocupantes informales de las tierras y carecen de estatus legal, aun cuando lleven ejerciendo derechos de usufructo, en algunos casos por varios siglos. En una situación más precaria se encuentran los derechos de los ocupantes de terrenos previamente ignorados por los intereses del Estado y el sector privado, y que después de un tiempo se descubre que contienen riqueza mineral.

Uno de los principales objetivos del desarrollo sustentable es mejorar las condiciones de los más pobres. Precisamente estas personas son las que por lo general subsisten de las tierras y carecen de derechos de propiedad protegidos por la ley. Son estas personas las que tradicionalmente se ven obligadas a trasladarse sin recibir compensación. Considerando los reducidos márgenes sobre los cuales muchas de estas personas existen, este hecho constituye una grave amenaza a su bienestar e incluso a su supervivencia.

Incluso si las comunidades locales son merecedoras de simpatía y apoyo, es improbable que los gobiernos nacionales le otorguen el control de todo e incluso de la mayoría de los ingresos de la minería al gobierno o la comunidad locales. En parte, ello se debe a que se entiende que los recursos pertenecen a todos los ciudadanos del país y no sólo a los pocos que viven cerca. Y también se trata de una política práctica, ya que en un país pobre el control de estos ingresos puede inclinar la balanza del poder. Pocos políticos quieren que sus opositores obtengan los créditos por la construcción de nuevos puentes, hospitales y escuelas, ni están dispuestos a renunciar a la capacidad de premiar a partidarios y castigar a adversarios locales, o en los casos más extremos a reclutar y equipar fuerzas militares.

Para las empresas, el reconocimiento de un derecho de compensación genera un compromiso y una responsabilidad con las personas y grupos que habitan en la zona del proyecto. Además, en zonas donde la dinámica social es compleja, el solo cumplimiento de las exigencias estatales de compensar a las comunidades locales que viven en las proximidades de una mina puede no ser satisfactorio para todas las personas que se sienten ligadas a una porción de tierra. En algunas culturas, un vínculo ancestral y lejano con la tierra en la zona donde se va a ejecutar un proyecto puede servir de argumento válido para una tenaz oposición en caso de que no se cumplan las expectativas de compensación, aun cuando las leyes estatales y las prácticas de la empresa no contemplen la compensación de tales grupos.

Parte del problema para llegar a una compensación justa consiste en que debe haber algún

sistema, alguna parte o institución neutral, que reciba de los involucrados la confianza para determinar la compensación. Debe operar de acuerdo con reglas claras y comprensibles. Si tal oportunidad no se presenta, y si los propietarios saben que en definitiva tendrán que aceptar la oferta de alguna empresa sin haber contado con otra instancia confiable para expresar sus planteos, entonces es improbable que los poseedores de las tierras sientan que han recibido un trato justo. Es probable que la experiencia los disguste y los torne agresivos, lo que puede alterar la relación futura entre la empresa y la comunidad.

En muchos países se supone que las cortes cumplen esta función, pero en las zonas rurales de algunos países las cortes son débiles. Sus procedimientos pueden ser secretos o increíblemente lentos. Asimismo, es posible que no sean confiables. Son percibidas como agentes de la empresa o de un gobierno nacional que opera en confabulación con la empresa, o como entes corruptos o lamentablemente ineficientes.

Una política de compensaciones clara y amplia simplifica la negociación para todos los actores. La política aplicada al sector minero de Fiji ofrece un ejemplo de política y 'mejores prácticas' estandarizadas en lo que respecta a un marco de compensación reglamentado. En éste hace una distinción entre pagos efectuados por derechos de prospección (en cuyo caso no se prevé daño alguno producto de la no utilización de maquinaria), derechos de exploración y derechos de explotación. La política exige un estudio inicial de los ocupantes y propietarios susceptibles de ser compensados y de quienes poseen derechos de usufructo según acuerdos tradicionales. Los ocupantes ilegales son compensados por la pérdida de todos sus cultivos y de otras intervenciones en las tierras. Otras categorías de compensación incluyen pérdida, daño o alteración del estado natural de las tierras; conflictos sociales y culturales; daño al medio ambiente natural; y pérdida de valores de recreación y conservación.¹⁹

La estimación de los montos mínimos de compensación en Fiji se basa en las estructuras vigentes de los sistemas de fijación de precios de ítems compensables, la aplicación de instrumentos económicos como los principios de costo de oportunidad y de sustitución, y factores de inflación.²⁰ Cuando se realizan pagos de compensación, la política también considera los anteriores acuerdos entre empresas y dueños de tierras y la gravedad de los posibles impactos. La política busca generar pagos de compensación que sean estables, justos, transparentes y fáciles de administrar. También se exige un compromiso de rehabilitación, el cual se revisa regularmente y que incentiva una rehabilitación a mayor escala en la medida en que la explotación minera avanza.

El documento de esta política especifica que para que el sistema opere con eficiencia debe haber una labor coordinada entre varios departamentos de gobierno, lo que en el caso de Fiji implica el nombramiento de un coordinador de minería en el Departamento de Asuntos Internos. La política también exige que las condiciones de compensación sean definidas en un acuerdo socioeconómico con la comunidad local. Sólo el tiempo dirá si esta política puede operar efectivamente con el fin de reducir los conflictos en torno a las tierras.

En contraste con Fiji, PNG creó un proceso del Foro sobre Desarrollo para abordar asuntos de participación de la comunidad y compensación para dueños de tierras. Iniciado en 1988 para la mina Porgera, el concepto del foro se incorporó posteriormente a la Ley de Minería de 1992, y se aplicó retroactivamente a otros proyectos mineros. El foro se originó en el Departamento de Minerales y Energía, según el cual todos los actores deberían participar en los debates sobre una posible mina desde el momento en que el gestor del proyecto presenta su propuesta de explotación.

El Foro sobre Desarrollo es una suerte de consulta; no es un foro para modificar las propuestas de explotación, aunque esto ocurra en cierta medida. Tampoco es un derecho a veto de las diversas partes. Por lo demás, sólo pueden participar quienes tengan algún interés con los arrendamientos para la minería: quienes viven en los alrededores o quienes se sitúan en los tramos finales del proceso (dueños de tierras y gobiernos provinciales, por ejemplo) no están incluidos en esta legislación.

Aunque los Foros se organizan para analizar propuestas de explotación de recursos, hasta la fecha el interés ha girado en torno a la distribución de los beneficios entre actores sociales de PNG (por ejemplo, servicios, utilidades e infraestructura) obtenidos de dicha explotación más que de las características inherentes de tales propuestas. Por lo general, no han impuesto limitaciones adicionales al gestor del proyecto, y el gobierno nacional es el actor que más ha cedido en estas reuniones. Los Foros sobre Desarrollo han logrado garantizar un mayor grado de apoyo comunitario a la explotación de minas. Una mayor precisión del foco de interés de los Documentos de Acuerdo podría generar un mayor grado de desarrollo sustentable para las comunidades locales.²¹

A pesar de que ni PNG ni Fiji han resuelto todos sus desafíos en relación con el desarrollo del sector, ambos países han avanzado significativamente en lo que respecta a abordar lo que para muchos es un obstáculo para el desarrollo: el sistema de propiedad colectiva de tierras. Una sostenida evolución en las políticas ha garantizado que en ambos casos existan mecanismos que permitan a los dueños de tierras participar plenamente en la toma de decisiones en torno a los usos del territorio y obtener beneficios de tales usos.

Tal como se señaló en el Capítulo 4, la demanda y la ‘necesidad’ del mercado no siempre son la misma cosa, ya que algunas personas, generalmente los más pobres, no participan en los mercados. En términos muy similares, la propiedad de los pobres no se comercializa en los mercados de bienes raíces ‘oficiales’. Tampoco son evaluadas adecuadamente por quienes participan constantemente en estos mercados. En primer lugar, tal como lo señaló Hernando de Soto, los mercados exigen indicadores claros de título y propiedad.²² Mientras más sólidos sean éstos, mayor valor se asigna a las tierras y más eficientes son las transacciones comerciales. En segundo término, los valores de la propiedad de los pobres principalmente se expresan en términos de una economía no monetaria.

Dado que los pobres generalmente cuentan con títulos poco claros o discutibles, e incluso no cuentan con título alguno, es improbable que los mercados asignen mucho valor a sus propiedades. De igual modo, la propiedad existe simultáneamente al menos en dos realidades: la economía monetaria y la economía de subsistencia. Es posible que la segunda sea más importante que la primera. Si las pérdidas se compensan en la economía monetaria y no en la de subsistencia, es obvio que la compensación nunca será adecuada. La compensación debe evaluarse con estas dos escalas.

De igual forma, es imposible separar el tema del valor de las tierras de los debates sobre derechos. El valor de la tierra es generalmente bajo debido a que los derechos de tierras no son claros. Esto generalmente sucede con las tierras indígenas. Asimismo, las concesiones



Pozo de exploración en desuso, Rumanía

minerías generalmente se traspasan de una empresa a otra, sin que el valor de éstas sea definido por las personas que viven en el lugar, sino por la primera empresa que obtuvo la concesión y que luego vende terrenos promisorios a otra empresa. Una empresa de gran envergadura que finalmente decide explotar los recursos mineros de una propiedad puede no sentirse responsable de la compensación sumamente baja o ‘injusta’ que originalmente recibieron los propietarios de la superficie. Aunque esto no es ilegal, puede generar resentimiento y una sensación de injusticia mucho más costosa que haber pagado una compensación más elevada. Por lo tanto, las comunidades que no tienen la capacidad para negociar o comprender cómo negociar el valor total de la tierra necesitan una mayor capacidad para que se produzcan transacciones justas.

La enseñanza fundamental consiste en que actuar de acuerdo a la ley es una condición necesaria pero no suficiente para obtener resultados que sean consecuentes con los intereses particulares de las partes afectadas, incluyendo a las empresas mineras. La ley no es una fuente de ética. Cuando al actuar conforme a la ley se producen resultados que generalmente se considerarían injustos, seguir adelante en el proceso sin hacer frente a esa injusticia derivará en conflicto.

Territorio, Minería y Pueblos Indígenas

El presupuesto principal sostenido por los pueblos indígenas es considerar que sus derechos inalienables sobre sus tierras y recursos están por encima de las pretensiones posteriores de sociedades conquistadoras o dominantes.²³ Muchas zonas de interés minero tradicionalmente han sido habitadas o utilizadas por pueblos indígenas. Las comunidades, pueblos y naciones indígenas son aquellos que, teniendo una continuidad histórica con sociedades precoloniales o anteriores a invasiones ocurridas en sus territorios, se consideran diferentes de la sociedad contemporánea y están decididas a preservar, desarrollar y transmitir a generaciones futuras sus territorios ancestrales y su identidad étnica como elementos fundamentales de la continua existencia de su pueblo, de acuerdo con sus modelos culturales, instituciones sociales y sistemas legales.²⁴ La asociación con la tierra es fundamental para estos pueblos; esta conexión puede ejemplificarse con el nombre del pueblo Mapuche, que habita en Chile y Argentina, cuyo significado es “gente de la tierra”.²⁵

Los pueblos indígenas constituyen un caso especial de interés público. Las características que los diferencian de la sociedad en general son:²⁶

- *identidad* – de índole política, pero también asociada al reconocimiento del clan familiar, las redes sociales, los entornos y las tradiciones espirituales;
- *territorio* – la tierra y la continua red de relaciones sociales que se apoyan en ella;
- *autonomía* – decisiones basadas en consenso comunitario y percepciones indígenas;
- *participación* – reconocimiento del derecho a intervenir en todos los niveles de la planificación de otros usos de las tierras indígenas;
- *autodeterminación* – el derecho a poseer, controlar, manejar y desarrollar el territorio.

La sustentabilidad se ve gravemente amenazada por medidas que destruyen la capacidad de los pueblos para acumular, mantener, aumentar y transferir sus riquezas a futuras generaciones. Quienes no están familiarizados con la cultura de los pueblos indígenas pueden pensar erróneamente que la minería supone un riesgo mínimo, dado que los pueblos indígenas tienen escasos ingresos o riquezas que perder y un elevado desempleo. No obstante, la riqueza que respalda la sustentabilidad de su cultura se encuentra en las

instituciones, el conocimiento del medio ambiente, los recursos y, sobre todo, en la tierra investida de un significado cultural. Esto incluye el acceso a los recursos comunes, un prestigio lugareño, posiciones seguras al interior de la sociedad, viviendas apropiadas para su cultura, y ayuda e identidad sociales. Los pueblos indígenas invierten enormes cantidades de tiempo y recursos en la perpetuación de su cultura, instituciones y sistemas de ayuda social.²⁷

Los enfoques sustentables de la explotación de recursos deben aceptar el hecho de que habrá algunas comunidades, en especial indígenas, que no quieren tener minería en sus tierras. Los historiales de explotación, que por lo general se asocian con la búsqueda de minerales y metales, han generado una profunda desconfianza hacia las empresas mineras y sus instalaciones. Muchos de los numerosos casos de despojo de tierras de pueblos nativos a manos de europeos, que se remontan por lo menos hasta los días de Colón, estuvieron motivados por el deseo de obtener acceso a minerales. Los pueblos nativos no lo han olvidado. Sin embargo, sería injusto hacer que la industria minera contemporánea asuma las culpas de los excesos del colonialismo. La causa original de la animosidad es por lo general la competencia por los recursos y el desacuerdo con respecto a quiénes deberían ser los principales beneficiarios. Es probable que algunas comunidades acepten las posibilidades de desarrollo que ofrece la minería, pero les resulta sumamente insatisfactorio ver que no se les incluye cuando se toman las decisiones de permitir la exploración y la explotación de minerales. La insatisfacción frecuentemente puede deberse al incumplimiento de ciertas expectativas de desarrollo o a desavenencias al interior de la comunidad.

El control, manejo y autonomía en la toma de decisiones referidas a la tierra son elementos significativos de los derechos que se niegan a muchas culturas indígenas. Los pueblos indígenas han sido objeto de desplazamientos o abuso a manos de las culturas dominantes; en algunos casos se ha negado su sola existencia. En otros, la posibilidad de ejecutar tareas de prospección en tales áreas ha figurado entre las principales razones para el desplazamiento. La mayor parte de los pueblos indígenas vive bajo gobiernos débiles, con insuficiente capacidad, escaso o nulo poder legal o institucional, y escaso capital. Los conflictos pueden verse agudizados por cierto número de problemas legales o institucionales y por una marcada divergencia de actitudes culturales. También pueden verse afectados por el miedo de algunos gobiernos nacionales según los cuales al ceder más autonomía a los grupos indígenas o aborígenes se pone en riesgo la integridad política y territorial del Estado. De hecho, muchos movimientos separatistas –incluyendo los movimientos armados– se han apoyado en diferencias indígenas con los gobiernos nacionales. Lo último que pudiera querer un gobierno de este tipo es otorgar una fuente independiente de ingresos basada en la riqueza mineral para dar poder económico a quienes considera sus opositores.

Muchos de los problemas locales con respecto al uso del territorio surgen a raíz de conflictos en torno al uso de tierras tradicionales consideradas inalienables por los grupos residentes y que por lo general es comunitaria y posee un importante significado espiritual y cultural. La agricultura de subsistencia en estas tierras sirve para el consumo y el intercambio, por lo que generalmente se le sitúa en el centro donde confluye la vida social, cultural y económica. La pérdida de tierras inevitablemente significa disponer de menos espacio para cultivo de huertas, lo que aumenta la dependencia de los alimentos importados y de la economía monetaria. Los miembros de la comunidad que cuentan con derechos de usufructo para trabajar la tierra en acuerdo con los dueños de ésta, pero que no forman parte del clan titular candidato a recibir compensación, puede que deban enfrentar la ruina económica. Para quienes no pueden encontrar alternativas locales para la agricultura de subsistencia, la única opción puede ser migrar a ciudades cercanas y la inevitable ruptura de las estructuras

familiares tradicionales centradas en el uso comunitario de la tierra.

Sin embargo, también debería tenerse en consideración que en muchos casos existe la capacidad de rehabilitar progresivamente la tierra, la que en consecuencia puede volver a destinarse a usos agrícolas. Asimismo, las inquietudes en torno a la ‘pérdida de la tierra’ se expresan de manera más correcta como inquietudes en cuanto a la conveniencia del acceso, la proximidad o la pérdida de la inversión en el mejoramiento de una porción de tierra, por ejemplo, mediante cultivos o fertilizantes.

El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sigue siendo el único tratado internacional relativo al tema de los pueblos indígenas y el derecho a la tierra. El documento reconoce los derechos de los pueblos indígenas a la propiedad y posesión de sus tierras y, en particular, reconoce que: “Los derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente” (Artículo 15). También incluye una disposición, según la cual:

En caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, 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.²⁸

Además, en la sección del convenio que aborda el tema de las tierras se señala que: “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”; y, en caso de que el reasentamiento sea considerado en la propuesta de desarrollo, señala que: “Cuando excepcionalmente el traslado y la reubicación de esos pueblos se consideren necesarios, sólo deberán efectuarse con su consentimiento voluntario e informado”.

De igual modo, el Borrador de la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas es categórico en su reconocimiento del derecho de los pueblos indígenas a permanecer en sus tierras. Asimismo, las directrices operacionales del Banco Mundial (OG 4.20) están diseñadas para mitigar los efectos adversos que tiene el desarrollo para los pueblos indígenas, en particular tratándose de los proyectos de desarrollo financiados por el Banco.

Apoyándose en las preocupaciones referidas a las repercusiones que tiene la extracción de recursos para los territorios indígenas, la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) organizó un taller en Ginebra en diciembre de 2001 sobre la relación entre pueblos indígenas, derechos humanos, y las industrias extractivas que apoyan el reconocimiento de los derechos indígenas. (Ver Cuadro 7-3.)

En el ámbito del Estado, es posible que las leyes que definen los territorios indígenas y las jurisdicciones que las promueven no sean reconocidas por las propias comunidades indígenas, o incluso es posible que tampoco el Estado las ponga en práctica. Los estados presentan ostensibles diferencias en cuanto al reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, sobre todo en relación con los títulos de tierras, lo que a su vez afecta la relación entre pueblos indígenas y minería. En Fiji y Papua Nueva Guinea, por ejemplo, los indígenas representan la mayoría de la población y sus derechos son explícitos tanto en leyes como en las diferentes políticas; ello incluye derechos de compensación, respeto integral por el

principio de consentimiento previo informado y participación en consultas sobre propuestas mineras. En algunos estados, como en Myanmar (ex Birmania), las identidades indígenas no reciben ningún reconocimiento significativo.

En el pasado, los derechos legales no garantizaban por sí solos, sobre todo a los pueblos indígenas, que sus intereses serían respetados. Los derechos tienen el mismo peso que la capacidad para defenderlos, y en muchos casos los grupos indígenas se han visto enfrentados con el abrumador poder del Estado y los intereses privados, los cuales generalmente han ido en dirección contraria.

Cuadro 7-3. Taller sobre Pueblos Indígenas, Empresas Privadas de Minería, Energía y Recursos Naturales, y Derechos Humanos, Ginebra, 5-7 de diciembre de 2001

El taller resaltó la importancia de las normas y estándares de derechos humanos (actuales y en elaboración), las que incluyen (pero no se limitan a) el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales. También señaló la necesidad de otorgar un pleno reconocimiento a los derechos que tienen los pueblos indígenas sobre sus tierras, territorios y recursos naturales; y reconoció la gestión de un número de empresas con miras a abordar estos temas, mejorar el diálogo y trabajar en un marco de derechos humanos. El taller, además, reconoció la importancia del desarrollo sustentable y económico para la supervivencia y el futuro de los pueblos indígenas, y en particular, reconoció que el derecho al desarrollo significa que los pueblos indígenas tienen derecho a determinar el ritmo de sus cambios, en consecuencia con su propia visión del desarrollo, y que lo anterior incluye el derecho a decir 'No' a propuestas que implican la explotación de sus tierras.

El taller recomendó, entre otros puntos, a los estados, las organizaciones del sistema de ONU, los pueblos indígenas, y el sector privado que sigan analizando sus distintas experiencias en relación con la explotación por parte de privados de los recursos naturales que forman parte de las tierras de los pueblos indígenas, que tengan en cuenta las mejores prácticas y que busquen los vínculos posibles entre el reconocimiento y el respeto de los derechos de tierras de los pueblos indígenas y las experiencias exitosas.

El taller recomendó que los estados, las organizaciones del sistema de la ONU, los pueblos indígenas, y el sector privado elaboren un marco de referencia para consultas, distribución de beneficios y resolución de conflictos en los proyectos del sector privado que afectan a los pueblos indígenas. Los procesos de consulta entre pueblos indígenas y el sector privado deberían respetar el principio del consentimiento previo informado y libre de todas las partes involucradas.

Además de recomendar medidas a cargo de ACNUDH y gobiernos, el taller recomendó a las empresas privadas dedicadas a la extracción de recursos naturales que sigan sosteniendo diálogos con los pueblos indígenas y el sistema de la ONU sobre estos asuntos, que analicen los actuales códigos de conducta y directrices sobre derechos humanos, y que participen en el Grupo de Trabajo sobre Pueblos Indígenas y en el Foro Permanente, al igual que en otros foros pertinentes que aborden estos temas. En los casos adecuados, los pueblos indígenas deberían entregar información sobre acuerdos que hayan suscrito con el sector privado, en particular, mecanismos que hayan generado para procesos de consulta. El taller invitó al Banco Mundial a adoptar una política sobre pueblos indígenas que exija a las instituciones financieras y sus beneficiarios respetar los derechos de los pueblos indígenas, en particular, sus derechos a la tierra y a los recursos y el derecho al consentimiento previo, informado y libre con respecto a inversiones, préstamos, garantías y operaciones que pudieran afectarles.

Donde existe alguna legislación, es posible que las comunidades indígenas tengan pleno control sobre sus territorios exceptuando los derechos mineros, que pertenecen al gobierno central, que a su vez otorga las concesiones mineras. Es posible que en principio ciertos territorios sean considerados indígenas y, sin embargo, no estén sujetos al control legal de grupos indígenas mientras no cumplan con las formalidades legales que aún no han concluido. En este caso, puede darse que los beneficios económicos del desarrollo se dirijan a las arcas nacionales excluyendo con ello a las organizaciones indígenas.

Filipinas es un ejemplo de país con importante historia de minería en que los problemas del uso de tierras indígenas han saltado a la palestra en las relaciones entre distintos actores y el sector de la minería. En particular, en la época contemporánea se destacan algunos de los dilemas que enfrentan los gobiernos cuando abordan el concepto de consentimiento previo informado y libre.

En 1988, con una producción de 35,3 toneladas, el país era el noveno productor de oro del mundo y según estimaciones ocupaba el tercer lugar en reservas de oro del planeta.²⁹ La década de 1990 fue testigo de una caída en la producción debido a los bajos precios de los productos básicos, las altas tasas de impuestos y los elevados costos de producción. En 1995, entró en vigencia la Ley de Minería de Filipinas con el objetivo de revitalizar la industria. La ley específicamente excluye de la explotación minera las áreas ocupadas por comunidades indígenas y que pertenecen a éstas desde tiempos inmemoriales, salvo que las personas involucradas otorguen su consentimiento previo informado y libre. Para complementar esta protección, entró en vigencia en 1997 la Ley de Derechos de los Pueblos Indígenas (IPRA, por su sigla en inglés). Esta ley reconoce los derechos de las comunidades indígenas/pueblos indígenas (CI/PI) a los dominios ancestrales que incluyen los minerales entre otros recursos naturales. Derechos prioritarios se otorgan a las CI/PI en la extracción, desarrollo o explotación de cualquier recurso natural que exista al interior de sus dominios ancestrales.³⁰

La aprobación de IPRA fue considerada como una bofetada a la industria minera. La ley invocaba el reconocimiento constitucional de los dominios ancestrales y entregaba a los pueblos indígenas el control de considerables extensiones de tierra. Un estudio preparado por la Confederación de Exportadores de Filipinas estimó que 1,2 millones de hectáreas (53%) de los terrenos identificados en las solicitudes mineras se encontraban en áreas protegidas por Certificados de Tierra Ancestral y Pretensiones de Dominio. Hay quienes sostienen que esta ley viola la máxima constitucional que señala que la riqueza debe ser utilizada y conservada para el bien común.

IPRA ha debido enfrentar desafíos apoyados en diversos argumentos. Los pueblos indígenas exigen la propiedad de las tierras y los minerales en virtud de los derechos que poseen desde antes de la conquista, los cuales se contraponen con las pretensiones estatales de propiedad de los minerales que se remontan a tiempos inmemoriales. Estos derechos preexistentes efectivamente anulan los derechos otorgados con posterioridad por los gobiernos. Según interpretaciones extremas, IPRA implicaría que un indígena podría iniciar una solicitud de explotación minera y desacreditar cualquier solicitud o derecho minero que se haya otorgado anteriormente. Además, el principio que reconoce los derechos de los pueblos indígenas a delimitar sus tierras no se define con claridad, tal como sucede con la definición del concepto de ‘dominio ancestral’, lo que puede significar que millones de hectáreas queden excluidas de toda actividad minera. Algunas opiniones quizás indiquen que IPRA plantea interrogantes en torno a cuál es la autoridad facultada para conceder y administrar los derechos a los minerales y su explotación: el Departamento de Medio Ambiente y Recursos

Naturales o el Consejo Nacional sobre Pueblos Indígenas.

A pesar de las intenciones de IPRA, aún persisten inconsecuencias en el trato que se les da a los indígenas en relación con la minería en Filipinas. Un vocero del pueblo indígena subanen visitó MMSD para contar la historia de resistencia a un proyecto minero no deseado en un área bajo dominio ancestral de los subanen. El relato trataba de la expulsión de la comunidad local de su propio territorio por fuerzas de seguridad contratadas por la empresa minera. Los informes del proyecto que se han publicado hablan de esfuerzos conjuntos para obtener control de las tierras a expensas de las comunidades indígenas y los mineros en pequeña escala, de connivencia de los políticos locales, militarización del conflicto y abusos contra los derechos humanos:

[Dos] casos de Filipinas apuntan a dos empresas con amplias diferencias, las que, sin embargo, han exhibido un desinterés común por los derechos y anhelos locales. Esto contrasta totalmente con la nueva retórica de la minería sustentable y la responsabilidad social de los actores... en apariencia hasta ahora poco practicadas en terreno.³¹

Aunque estos problemas fueron planteados a la Comisión de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, las declaraciones fueron resistidas enérgicamente por el Timuay Supremo (líder tradicional) de los subanen de la Península Zamboanga, que hizo una Declaración Jurada de Retracción en la que, entre otros puntos, expresaba su perplejidad ante las declaraciones hechas a la ONU, con respecto a las cuales no se había consultado a Siocon Subanan Association, Inc., el Consejo de Ancianos ni el Consejo de la Tribu.³² Al mismo tiempo, los subanen y la empresa suscribieron un memorando de entendimiento como una forma de generar una comunicación abierta entre las partes y de elaborar un mecanismo que permita analizar los procesos de consulta, la distribución de los beneficios y las compensaciones. Además, con el patrocinio de la Autoridad para el Desarrollo de Cooperativas de Filipinas, la empresa acaba de ganar un programa de Desarrollo Acelerado de Áreas Integradas (*Accelerated Area Integrated Development*) para la creación de la cooperativa de consumo Agroindustrial Multipropósito de Canatuán.

MMSD obviamente no está en posición de apoyar o refutar declaraciones referidas a proyectos en particular. Parece claro que, cualquiera que sea la verdad de cualquier situación específica, el miedo de los grupos locales a que los intereses de la minería pongan en peligro su tenencia de tierras es común en Filipinas y algunos países aledaños, como Indonesia. Para agravar esta situación, la comunidad indígena puede estar dividida con relación a cómo responder a posibles proyectos de desarrollo mineros. E efecto, uno de los principales impactos de la actividad minera en territorios indígenas puede ser el hecho de que propicia la discordia y los conflictos al interior de las comunidades.

No obstante, la minería con frecuencia es la única opción de desarrollo y es de esperar que tenga mucha demanda entre las comunidades locales. En este sentido, también se han escuchado comentarios de frustración con respecto a las bien intencionadas intervenciones de ciertas ONG que prefieren las nociones ‘occidentales’ de manejo de recursos naturales, a la vez que ponen las preocupaciones sociales en un plano secundario en relación con la continuidad ambiental y no reconocen la dinámica interna de las culturas tradicionales.

En los casos en que las tierras son arrendadas para explotación minera, los pagos de compensación y cánones que reciben los dueños por dicha ocupación y por el deterioro de las tierras aportan sus propios dilemas. Tal como lo respaldan ciertos argumentos, los actuales mecanismos que existen en algunas sociedades tradicionales para la distribución de beneficios

pueden no estar bien diseñados para un desembolso ecuaníme de grandes sumas de dinero; tanto el monto del pago en efectivo como la elección de los beneficiarios por lo general son objeto de prolongadas disputas. Es posible que las elites locales compitan por aumentar su riqueza y poder a través del control de los dineros destinados a compensación y negocios lucrativos indirectos derivados de una mina. Los líderes incapaces de acumular y desembolsar las nuevas formas de riqueza pierden respeto, poder e influencia.

A diferencia de los diversos problemas asociados a la minería en tierras indígenas, la idea del consentimiento previo informado y libre recibió en el pasado apoyo considerable como una forma de tratar con los pueblos indígenas o aborígenes. Sin embargo, llevar este concepto a la práctica de manera significativa enfrenta diversas dificultades, entre las que se incluye:

- objeciones de los gobiernos nacionales a la consulta directa entre las empresas mineras y las comunidades;
- procesos mal definidos para responder a necesidades específicas de los grupos indígenas y entregar información en plazos y formatos que sean apropiados para los procesos tradicionales de debate, la toma de decisiones y las negociaciones;
- incertidumbre de parte de la industria en cuanto a la conducta adecuada cuando se trata con comunidades indígenas en áreas de demandas de tierras no definidas;
- la falta de visión y estructuras claras para reconocer las obligaciones de los dueños de minas hacia los pueblos indígenas; la falta de incentivos comerciales necesarios para proporcionar un trato más equitativo a las comunidades indígenas como norma en las operaciones en el extranjero; y la falta de capacidad en las comunidades indígenas para negociar y comprender los riesgos, costos y beneficios de la minería.

Por último, en situaciones poco claras, la mejor práctica exigiría que las iniciativas de la minería no se aprovechen de ninguna incertidumbre en torno a los temas de tierras a expensas de los dueños tradicionales de éstas, y que las propuestas siempre se negocien siguiendo las normas internacionales más recientes referidas a los derechos de los pueblos indígenas.

El Caso Mabo, en Australia, es un ejemplo reciente de revocación en el reconocimiento legal de un título de tierras indígenas. En 1992, la corte descartó la doctrina de *terra nullius* que no reconocía la ocupación de tierras de las comunidades aborígenes australianas previo a la colonización europea. La Ley de Títulos Nativos de la Mancomunidad Británica, que siguió a la decisión de la corte, dio un giro fundamental en el reconocimiento de los derechos indígenas, de tal modo que la propiedad indígena de tierras podía obtener reconocimiento formal e incorporarse en los regímenes legales y de propiedad de Australia. El manejo de la relación entre títulos nativos, por una parte, y los derechos establecidos por la ley o los derechos convencionales, por la otra, puede ahora ser objeto de acuerdos negociados.³³

Aunque la puesta en funcionamiento de los títulos nativos y los derechos comunitarios ha sido objeto de críticas a partir del Caso Mabo, ha permitido, no obstante, la negociación de instrumentos tales como el Acuerdo de Uso de Tierras Yandi entre la Corporación Aborigen Gumala y Hamersley Iron Pty para el proyecto Yandigicoogina Iron Ore.³⁴ A este acuerdo se llegó mediante una negociación directa entre las partes sin que fuera necesaria una intervención externa. Aunque algunas personas señalan que estas negociaciones son muy lentas y onerosas, estos costos deben entenderse como parte del nuevo ambiente empresarial.³⁵

Si bien las empresas líderes declaran en sus informes públicos que reconocen la necesidad de

negociar con las comunidades indígenas, sigue habiendo una buena cuota de incertidumbre en los procesos y la práctica de acceso a la tierra. Además, las demandas de la opinión pública en los países de origen de las empresas internacionales pueden estar en desacuerdo con lo que los intermediarios locales señalan a las mismas como el mejor método o método 'tradicional' de hacer las cosas. Sin embargo, esto no es una excusa válida para prácticas erróneas. Si los modelos históricos de minería en o cerca de los territorios reclamados por los pueblos indígenas persisten, todos los actores sociales enfrentarán una escalada de costos y todo el sector enfrentará un sostenido debilitamiento de su licencia social para operar en territorios indígenas. En el futuro no deben repetirse los errores del pasado.³⁶

En el taller de MMSD sobre Pueblos Indígenas, realizado en Quito en 2001, se dejó en claro que los pueblos indígenas están en distintas etapas en la consolidación de sus interacciones con las empresas mineras. En países, como Australia (donde algunos aborígenes tienen gran seguridad en cuanto a la soberanía de sus tierras), es posible que los grupos nativos, a través de sus consejos de tierras, estén preparados para iniciar negociaciones en demanda de diversos beneficios derivados de potenciales proyectos. En América Latina y Filipinas, muchos grupos rechazan de plano la minería porque la ven como un aliado de los intereses del Estado y creen que está diseñada para pasar por alto sus derechos a las tierras y su autonomía para decidir sobre sus asuntos internos.

Del taller de MMSD surgieron varias sugerencias sobre cómo abordar las relaciones entre pueblos indígenas y la industria de la minería. Los asistentes señalaron la necesidad de generar un mecanismo para crear un órgano internacional, dirigido y asesorado por indígenas, que permitiera lograr un mayor conocimiento de las mejores prácticas en lo que respecta a los pueblos indígenas. En definitiva, una buena gestión en lo que a estos temas respecta debe ser parte integral de todo sistema de acreditación que pretenda diferenciar a los buenos y malos actores. Los asistentes también propusieron la conveniencia de crear un sistema de verificación factible para controlar que los anhelos de la comunidad son representados con justicia en todos los niveles.

Muchos factores influyen en la actitud que tienen los pueblos indígenas hacia los proyectos de minería, pero quizás lo más importante es el tema del control. Si una organización indígena o aborígen tiene un control claro sobre sus tierras, si posee el derecho legal de acceder al menos a parte de las ganancias de un patrimonio minero, y el derecho a decir "no" o a negociar en una posición de poder los términos y condiciones en que se realizará la explotación del yacimiento, entonces es más probable que se tome una decisión favorable con respecto al proyecto de minería en cuestión.

Por cierto, estos son asuntos que no pueden resolverse del todo sin la participación del gobierno. Es muy poco lo que una comunidad y una empresa minera pueden lograr si un gobierno no reconoce la existencia del grupo indígena o aborígen, ni sus derechos a ser consultados, a recibir alguna parte de las ganancias o a tener alguna decisión en cuanto a las tierras que reclaman.

Muchos países sencillamente no han resuelto estos problemas; pocos han logrado solucionarlos a cabalidad. En los casos en que hay un conflicto grave entre el gobierno nacional y los grupos indígenas, es difícil que la empresa logre sus propósitos. El resultado más peligroso para la empresa es que se crea que está negociando alternadamente con la comunidad para garantizar la obtención de sus beneficios, y luego con el gobierno para pasar por encima de la comunidad local.

La industria no debe mirar muy lejos para asesorarse en cómo mejorar sus relaciones con las comunidades indígenas. (Ver, por ejemplo, Cuadro 7–4.) Hay un nutrido historial de intentos por alcanzar diálogos constructivos en torno a estos temas. Las actas de la conferencia de 1995 de la Asociación Minera de Aborígenes de Canadá, por ejemplo, contienen un artículo titulado “Pautas para una relación respetuosa entre la Nación Innu durante la exploración y explotación del mineral Nitassinan ubicado en Emish (Voisey’s Bay): una introducción a los temas”.³⁷ En este artículo se describen las condiciones bajo las cuales deberían realizarse las negociaciones de exploración y explotación de Voisey’s Bay. Hay muchos otros ejemplos en que las comunidades indígenas han intentado con distintos resultados de fijar las condiciones en las cuales se realizan las negociaciones sobre explotación de recursos naturales.

La probabilidad de llegar a un resultado sustentable aumenta en la medida que cada uno de los siguientes 14 elementos entran en juego durante una negociación:³⁸

- Se respeta y fortalece la soberanía.
- Se garantizan los derechos y el acceso a las tierras indígenas y sus recursos naturales.
- En un comienzo, las presuposiciones que los actores indígenas y no indígenas plantean en relación con la otra parte deben respaldarse con hechos.
- Los resultados que los pueblos indígenas desean obtener de la negociación surgen de una participación informada y significativa.
- Los actores no indígenas entregan al grupo indígena información completa y oportuna sobre sus planes, convenios y acuerdos financieros que se relacionan con el grupo indígena en un formato y un idioma adecuados.³⁹
- Asimismo, los actores no indígenas identifican y difunden todos los riesgos de una propuesta de empresa minera. Una evaluación de riesgo completa significa que se evalúan no sólo las amenazas que supone la pérdida de tierras, sino también toda la gama de impactos sociales, económicos y ambientales.
- Se elaboran acuerdos financieros e institucionales transparentes y expeditos con el fin de mitigar cada riesgo.
- Se elaboran acuerdos de distribución de beneficios que van más allá de la compensación por daños.
- Los pueblos indígenas, en tanto grupo informado, tienen el derecho de aprobar, rechazar o modificar las decisiones que afectan sus medios de subsistencia, recursos y futuro cultural.
- Si se demuestra que va a ser imposible restaurar un hábitat alterado, entonces los actores no

Cuadro 7–4. La Mina “Red Dog” en Tierras Inupiat, Alaska

La Corporación Regional y Asociación Nativa de Alaska Noroccidental (NANA, por su sigla en inglés) representa los intereses de unos 6.800 habitantes, en su mayoría Inupiat, de Alaska noroccidental, región del tamaño de Portugal. En 1978, Cominco había formalizado su interés en un cuerpo mineralizado de zinc de gran magnitud que ya había sido descubierto en las montañas DeLong, en territorio NANA. La Corporación Regional NANA también registró su intención de seleccionar las tierras sujetas a las disposiciones de la Ley de Conservación de Tierras de Interés Nacional de Alaska (*Alaska National Interest Land Conservation Act*) de 1980, que reconocía el derecho de NANA para solicitar tierras, el cual estaba sujeto a peticiones previas. Cominco, que había registrado su interés antes de 1980, creía que ello constituía una petición previa.

Un extenso período de negociaciones entre NANA y Cominco terminó en un acuerdo suscrito en 1982 que reconoce a favor de NANA el control de las tierras y a favor de Cominco el derecho a construir y operar la mina y comercializar los productos. El acuerdo concede participación en el proyecto de desarrollo y prioridad en el empleo a ocupantes de la región, y crea un comité con igual número de representantes de la empresa minera y de NANA para vigilar y revisar las operaciones. El acuerdo también compromete un canon de 4,5% para la corporación NANA y una participación en aumento en los ingresos netos una vez que Cominco recupere el capital de su inversión inicial. Por lo visto, parece ser la base de un acuerdo ecuaníme, que se apoya en derechos bien definidos en el caso de las comunidades locales y una representación sólida y con autoridad de parte de la Corporación Regional NANA.

Fuente: Consejo Internacional sobre Metales y Medio Ambiente (1999)

indígenas toman para entregar un hábitat mejorado que permita desarrollar un estilo de vida aceptable para los pueblos indígenas.

- Se protegen los derechos civiles y humanos básicos, tal como lo especifican los convenios internacionales.⁴⁰
- El interés de la negociación gira en torno a proteger la riqueza indígena, en especial las relaciones sociales que guían el uso sostenido de sus recursos naturales.
- Se elaboran acuerdos financieros e institucionales que superan las discrepancias entre los marcos temporales de varias generaciones, propios de los pueblos indígenas y los breves marcos de tiempo de la minería.
- Se designa un garante para asegurar el cumplimiento y financiamiento de los acuerdos cuya negociación haya sido satisfactoria para ambas partes.

Considerando las incertidumbres y los riesgos extremos, quizás lo mejor sea hacer extensivo el principio precautorio de Rio en relación con el impacto de la minería en los pueblos indígenas. El siguiente podría ser el texto de un Principio Precautorio para la Minería en Tierras de Pueblo Indígenas o cerca de ellas:

Los actores no indígenas de la minería deben usar el enfoque precautorio para proteger a los pueblos indígenas y el medio ambiente que los sostiene. La minería no puede tener lugar si no se respeta el principio del consentimiento previo informado y la participación en el desarrollo, según lo definen los propios indígenas. En los casos en que hay amenazas de daños graves o irreversibles, no debe utilizarse la incertidumbre científica o económica para posponer medidas efectivas en términos de costo que apuntan a evitar y mitigar riesgos y a prevenir el daño a los medios de subsistencia y las culturas indígenas.⁴¹

Problemas del Reasentamiento

El problema del traslado y reasentamiento provocados por la minería (*MIDR, mining-induced displacement and resettlement*) supone grandes riesgos para la sustentabilidad social. La gravedad de estos riesgos se desprende de un fragmento introductorio de política del Grupo del Banco Mundial sobre reasentamiento involuntario:

La experiencia del Banco indica que el reasentamiento involuntario producto de proyectos de desarrollo, si no ha sido mitigado generalmente da lugar a graves riesgos económicos, sociales y ambientales: los sistemas productivos se desmantelan; las personas quedan en una condición de pobreza cuando pierden sus bienes productivos o sus fuentes de ingreso; a las personas se les reinstala en un medio ambiente donde es posible que sus capacidades productivas sean de menor utilidad y exista una mayor competencia por los recursos; las instituciones comunitarias y las redes sociales se debilitan; los grupos familiares se dispersan; y la identidad cultural, la autoridad tradicional y el potencial de ayuda mutua disminuyen o simplemente se pierden.⁴²

Un traslado implica tanto el desalojo físico de una vivienda como la expropiación de tierras productivas y otros bienes para permitir un uso alternativo de éstos.⁴³ Las personas afectadas son quienes esperan perder, como consecuencia del proyecto, la totalidad o parte de sus activos físicos y no físicos, entre los que se incluyen hogares, comunidades, tierras productivas, recursos (por ejemplo, bosques, tierras de pastoreo, zonas de pesca o importantes sitios culturales), tenencia de tierras, oportunidades de obtener ingresos, redes sociales y actividades culturales.⁴⁴ Esta categoría también puede incluir a las 'comunidades anfitrionas', por ejemplo, cuando grandes cantidades de personas son desplazadas a las tierras de otra comunidad de menor población. La rehabilitación se refiere a la restauración de ingresos, medios de

subsistencia y sistemas sociales de quienes son desplazados, al menos hasta igualar los niveles previos al proyecto.⁴⁵

En muchos lugares está generándose una resistencia local al MIDR, ya que las personas y los gobiernos tratan de protegerse de la transferencia de costos económicos y sociales asociados. En la región noroccidental del Perú, por ejemplo, los agricultores del valle de San Lorenzo desean mantener la zona de Tambo Grande como una zona agrícola fértil en lugar de apoyar los planes de desarrollo de una mina de cobre, plata y oro, a tajo abierto y de gran escala, producto de la cual serían desplazadas 1.600 familias a nuevas viviendas proporcionadas por el proyecto.⁴⁶ Este conflicto se proyecta como una batalla en la que se enfrentan, por una parte, los derechos de algunas comunidades locales que objetan la política del gobierno y, por la otra parte, la necesidad del Estado de atraer la inversión externa necesaria para el desarrollo. Un informe solicitado por grupos ambientales y Oxfam America concluyó que:

Las operaciones de la mina demandarían la reubicación de numerosas familias, ya que secciones de la mina serían excavadas bajo el actual poblado. Algunos de los impactos a corto plazo pueden entenderse como positivos... sin embargo son los impactos de largo plazo que afectan a la comunidad y el medio ambiente los que tendrán un mayor peso... El Ministerio de Energía y Minas... ya casi decidió que el proyecto debe aprobarse, a pesar de las evidentes opiniones negativas de miles de ciudadanos locales.⁴⁷

En mayo de 2001, en un intento por hacer frente a las graves inquietudes que habían surgido en torno al proyecto de minería, el gobierno del Perú creó la Mesa de Diálogo sobre Tambo Grande. Los ministerios de Agricultura, Salud, Energía y Minas están representados en esta Mesa de Diálogo, junto con líderes locales de la iglesia (el arzobispo de la Diócesis de Piura y Tumbes), representantes de los agricultores locales, los alcaldes de Piura y Tambo Grande, el Frente para la Defensa de Tambo Grande, y la empresa. El objetivo de la Mesa de Diálogo es generar un mecanismo abierto y transparente para consultar a los habitantes de Tambo Grande y sus alrededores en torno a detalles específicos del estudio de impacto ambiental, el posible proceso de reubicación y los potenciales beneficios económicos a largo plazo del proyecto de minería. Sobre la base del resultado de estas consultas, la Mesa de Diálogo recomendará si es conveniente o no llevar a cabo el proyecto.

MIDR se produce junto a lo que los especialistas en la materia denominan el efecto del reasentamiento, definido como la pérdida de bienes físicos y no físicos, entre los que se incluyen hogares, comunidades, tierras productivas, bienes y fuentes de ingreso, medios de subsistencia, recursos, sitios culturales, estructuras sociales, redes y vínculos, identidad cultural y mecanismos de ayuda mutua. El efecto genera riesgos bien documentados que superan el tema de la pérdida de tierras, que puede atender sólo un 10–20% de los riesgos de empobrecimiento que se sabe asociados al traslado involuntario.⁴⁸

El traslado puede tener algunas de las siguientes repercusiones:⁴⁹

- *Pérdida de tierras*: las tierras que se pierden deben ser restablecidas o sustituidas con empleo generador de ingresos para evitar el empobrecimiento a la pérdida de capital.
- *Pérdida de empleo*: deben generarse nuevas y sustentables oportunidades de empleo. La reubicación puede derivar en pérdida de poder económico, el que a su vez puede generar redundancia de capacidades, pérdida de mercados, y quiebre de las redes económicas.
- *Pérdida de la vivienda*: la pérdida de la vivienda o el deterioro de su calidad se acentúa aun más si la compensación se paga a valor de mercado y no a valor de reposición.
- *Marginalidad*: la reubicación puede traducirse en la pérdida de la condición social y política

si la comunidad anfitriona considera a los recién llegados como forasteros o inferiores.

- *Inseguridad en la alimentación*: la pérdida de tierras productivas puede derivar en una disminución de los alimentos disponibles, problemas de nutrición y mayor mortalidad.
- *Pérdida de acceso a recursos comunes*: las personas pueden perder el acceso a tierras de pastoreo, zonas pesqueras y bosques, lo cual puede contribuir a la pérdida de ingresos, empleo y oportunidades de recreación.
- *Pérdida de acceso a servicios públicos*: puede perderse el acceso a la atención médica, la educación, el transporte entre otros servicios públicos.
- *Quiebre social*: es posible que se produzca un debilitamiento de las organizaciones sociales, los vínculos interpersonales, las relaciones informales y otras formas de capital social.
- *Riesgos para las comunidades anfitrionas*: si el sitio escogido para el reasentamiento ya está habitado, estas personas también pueden verse afectadas a raíz de la mayor presión que habrá sobre los recursos sociales y ambientales.

Incluso cuando MIDR es ostensiblemente voluntario, ha habido problemas. (Ver Cuadro 7–5.) Oxfam Community Aid Abroad en el Informe del Defensor del Pueblo en la Minería (Mining Ombudsman Report) del período 2000–2001, comenta que:

En muchos casos llevados ante el Defensor del Pueblo en la Minería, la adquisición de tierras se produjo en circunstancias que los dueños de las tierras califican de coacción. Algunos denuncian que fueron presionados por la empresa o las autoridades locales para firmar acuerdos que eran insatisfactorios o inadecuados. Otros reclaman que no recibieron la suficiente información en el momento oportuno sobre el valor de sus tierras o sobre cuáles serían las consecuencias del documento que firmaban. En otras palabras, no hubo un consentimiento previo informado y libre.⁵⁰

En muchos casos, entregar una compensación en efectivo a quienes dejan sus viviendas o tierras agrícolas ha sido considerada una forma inadecuada para tratar el tema del traslado.

Pero adquiere mayor peso también la idea de que debería haber un plan para un reasentamiento organizado en nuevos entornos donde las personas puedan obtener medios de subsistencia y mantener los vínculos de su comunidad. Mientras más se margine a una comunidad y mientras mayores sean sus anhelos materiales, mayores serán las probabilidades de que la compensación en efectivo sea un desastre a menos que esté incluida en un plan de reasentamiento cuidadosamente elaborado. Este punto, por ejemplo se exige explícitamente en las Directrices del Banco Mundial. Asimismo, no tiene sentido reubicar a personas en tierras que son menos productivas o que requieren el insumo de recursos que escapan a las posibilidades de estas personas. En su artículo 25, la Declaración de Derechos Humanos señala que “no debe permitirse la pérdida de calidad de vida como resultado de procesos de reubicación o compensación”.

India tiene una considerable experiencia en la resolución de problemas de traslados y, al menos en lo que respecta a planificación, elaboró un enfoque

Cuadro 7–5. La Mina Kelian de Rio Tinto y PT KEM

La construcción de la mina Kelian implicó la pérdida de tierras en Prampus para dejar espacio al puerto fluvial de Jelbuk. Fueron expropiadas tierras y bienes de los lugareños; algunos fueron compensados, pero en condiciones por éstos consideradas injustas. Las estimaciones del valor de las tierras y de los bienes fueron consideradas injustas para la comunidad. Las personas que fueron trasladadas experimentaron una brusca caída en su calidad de vida y a las familias reasentadas en muchos casos se les entregó sólo el terreno, esto es, no se les entregó una vivienda, a pesar de que se les había prometido una. Además, se desestimuló la realización de actividades económicas tradicionales, como la minería en pequeña escala. También se informó que la empresa PT Kelian Equatorial Mining, del que 90% es propiedad de Rio Tinto, pasó por alto abusos contra los derechos humanos.

Fuente: Oxfam Community Aid Abroad (2001)

único para tratar este tema. Un cálculo conservador del número de personas trasladadas producto de planes de desarrollo entre 1950 y 1991 señala unos 21,3 millones, a raíz de la construcción de represas, proyectos de minería, santuarios de la naturaleza e industrias.⁵¹

En el año 2000, se creó el Proyecto de Ley sobre Adquisición de Tierras, Rehabilitación y Reasentamiento mediante la integración del Proyecto de Ley sobre Adquisición de Tierras y la política de rehabilitación y reasentamiento. Los rasgos principales y más llamativos de este proyecto de ley, elaborado por organizaciones voluntarias, son los siguientes:

- La doctrina del dominio eminente es sustituida por un Principio Fiduciario, según el cual el gobierno es el depositario de la propiedad y tiene la responsabilidad moral y legal de justificar que la adquisición apunte al bienestar de las personas.
- El término “persona afectada por un proyecto” se define de tal modo que incluye a quienes pierden sus recursos de subsistencia (artesanos rurales, comerciantes, recolectores de productos no forestales, entre otros).
- Se establecen disposiciones referidas a la entrega de información en diversas etapas del proyecto, referida a las características de éste, el análisis costo y beneficio, el alcance de la adquisición y el traslado de personas, de tal modo que quienes quieran plantear objeciones puedan hacerlo con antecedentes.
- En toda audiencia pública sobre temas relacionados con el proyecto, el 50% de los participantes deben ser mujeres.
- Se establecen disposiciones para el pago de la compensación y se determina que éste será controlado.
- No podrá realizarse ningún traslado mientras no se pague la compensación, se asignen los terrenos de alternativa y se complete el proceso de rehabilitación y reasentamiento.

Los precios de las tierras pueden experimentar un alza producto de la competencia entre empresas por un cuerpo mineralizado en particular; no obstante, puede que las comunidades reciban compensaciones que reflejen una política de avalúo fiscal de las tierras que no se modifica a medida que los precios aumentan producto de una licitación competitiva. Cuando no se entregan las tierras alternativas, puede producirse que los miembros de la comunidad cuyas tierras fueron vendidas obligatoriamente no tienen recursos para comprar otro terreno en la misma zona, lo que se traduce en definitiva en carencia de tierras y migración.

Son conocidos los medios que permiten evitar la introducción de mayor pobreza a partir del desarrollo en situaciones de pobreza preexistentes. Cuarenta años de estudios y lecciones aprendidas en el tema de reasentamiento involuntario otorgan una rica veta de conocimiento, además de las directrices y listas de verificación elaboradas en estos años. Sin embargo, los intentos por devolver a las personas trasladadas sus anteriores condiciones sociales y económicas han resultado ineficaces. El bajo financiamiento es un factor clave de este fracaso. Aunque sigue reubicándose a personas, la meta de la rehabilitación sigue siendo notoriamente difícil de alcanzar, y la meta prioritaria del desarrollo sustentable –que las personas se encuentren en mejores condiciones que las previas al reasentamiento– rara vez se ha logrado. El bajo financiamiento es el resultado de la errónea noción de que la compensación por las pérdidas es suficiente para rehabilitar una economía afectada por un traslado. La compensación por sí misma no puede restaurar ni mejorar adecuadamente los niveles de ingreso y las condiciones de vida de personas sujetas a expropiación y traslado obligado. Desde la perspectiva operacional, la compensación –no la rehabilitación ni el desarrollo sustentable– se transforma en la meta más que en el medio para ayudar a garantizar un resultado sustentable.⁵²

Pero la pregunta clave aún persiste: ¿Quién paga por el combate al efecto de reasentamiento en los traslados y reasentamientos provocados por la minería? Por ahora, las empresas mineras, los inversionistas y los gobiernos están transfiriendo los costos del traslado a la parte más débil: las personas sujetas al traslado.

Cuando se trata de abordar los temas de reasentamiento, los gobiernos también deben desempeñar una función de liderazgo y enfrentar diversos desafíos. El gobierno de Indonesia, por ejemplo, no reconoce plenamente el sistema *adat* de tenencia de tierras característico en algunas zonas rurales del país. A los responsables de algunos Contratos de Trabajo otorgados por el gobierno de Indonesia aparentemente se les indicaba en épocas pasadas que no tenían por qué pagar o compensar las demandas locales de tierra, ni siquiera tratándose de las de más larga data.



Construcción de nuevas viviendas para los lugareños reasentados por la mina Porgera, Papua Nueva Guinea

Es necesario que los mecanismos sean reforzados de tal modo que las personas sin derechos legales formalizados al menos tengan acceso a un sistema en el que se reconozca su posición y se entreguen compensaciones por todos los mejoramientos que estas personas hayan hecho en las tierras. La experiencia en Yanacocha, Perú, es un ejemplo de personas que no contaban con un título legal, pero que, no obstante, habían invertido en ella. Lo más importante es el reconocimiento de que tales comunidades tienen derecho a participar en la mesa de negociaciones y a expresar sus perspectivas.

Surgen presiones de distintos lugares para que se regularicen las responsabilidades que hasta ahora sólo se consideraban probables o posibles. Es muy temprano, sin embargo, para esperar la armonización y el surgimiento de un enfoque detallado de toda la industria. Una alternativa puede ser la institución de un seguro de traslado y reasentamiento involuntarios para proteger a las personas que se ven afectadas por traslados no deseados, aunque por ahora esto parezca prematuro en términos políticos.⁵³ Mientras tanto, la incapacidad de abordar el problema de MIDR está retrasando proyectos y generando costosas controversias, sumando con ello a la condición de pobreza nuevas e inocentes víctimas por el solo hecho de ‘obstaculizar el camino’. Además, los gobiernos están heredando los costos de largo plazo. Se ha propuesto una Cláusula de Contingencia para el tema de MIDR como solución provisoria en terreno. Ello podría derivar en un acuerdo para que se evalúen todos los riesgos probables de MIDR, se fijen metas, se estimen los costos, se propongan acuerdos organizativos y se garantice el financiamiento antes de darle el ‘vamos’ a un proyecto de minería.

Si se pretende llevar a cabo el reasentamiento, debe haber una serie de verificaciones referidas a la responsabilidad que tiene el Estado y otros actores de otorgar la compensación y los beneficios prometidos en las negociaciones con las comunidades. En el caso de la construcción de represas, la Comisión Mundial de Represas descubrió que este punto es una de las principales aflicciones de los grupos trasladados y lo relacionó estrechamente con el fracaso de la planificación de reasentamientos.⁵⁴ Aunque no se han realizado estudios similares sobre la magnitud de la insatisfacción en programas de reasentamiento relacionados con la minería, es probable que las promesas no cumplidas debiliten la confianza y generen una resistencia organizada.

Áreas Protegidas

El problema del acceso a las tierras cuando éstas también son áreas protegidas se ha vuelto más conflictivo en los últimos años a medida que los intereses del desarrollo, incluidos los de la minería, presionan para hacer efectivo el valor económico de los recursos que se encuentran en dichas zonas.⁵⁵ Actualmente existen considerables pruebas de amenazas de la minería a las áreas protegidas.⁵⁶ En un reciente estudio, por ejemplo, se identificaron 44 sitios declarados Patrimonio Mundial que están siendo o pueden verse afectados por la minería.⁵⁷

En 2000, el Congreso de la Unión Mundial para la Naturaleza (IUCN), recomendó que “los países miembros de IUCN... prohíban por ley, toda exploración y extracción de recursos minerales en las áreas protegidas correspondientes a las Categorías I–IV de Manejo de Áreas Protegidas de IUCN.”⁵⁸ (Ver Cuadro 7–6 para una definición de estas categorías.) La recomendación también contiene cláusulas que exigen controles severos en toda actividad minera en las Categorías V y VI, las que definen los procedimientos para supervisar toda modificación de límites tendiente a permitir la minería, y una regulación estricta en relación con toda actividad minera en las cercanías de un área protegida. La recomendación también destaca la necesidad de que todos los actores involucrados adhieran a las mejores prácticas para dirigir cada una de las etapas del proceso de minería.

La comunidad conservacionista viene presionando a las principales empresas mineras para que apoyen públicamente una suspensión temporal de la minería en los sitios declarados Patrimonio Mundial y las áreas protegidas bajo las Categorías I–IV.⁵⁹ Los defensores de esta propuesta creen que si las principales empresas mineras quieren que su compromiso hacia el desarrollo sustentable sea tomado con seriedad, deberían respetar esta condición, sobre todo porque significa restringir el acceso a un mero 6% de las tierras.⁶⁰ La recomendación ha formalizado las opiniones de la comunidad conservacionista en relación con la minería en áreas protegidas, a saber, que éstas son tan valiosas para el patrimonio natural y cultural que merecen recibir una protección adicional ante las amenazas de las actividades de desarrollo económico de carácter destructivo, y que estas áreas protegidas no pueden sustituirse sin más. Aunque la mayoría de las empresas mineras responsable, por principios, concuerdan en que existen algunas zonas donde las actividades de la minería son inconsecuentes con la protección de valores ecológicos, culturales y paisajistas, manifiestan sus reservas en cuanto a que tales áreas siempre coincidan con las Categorías I–IV de Manejo de Áreas Protegidas de IUCN.

Pero el debate no puede reducirse únicamente a los intereses de la minería y de la conservación de áreas protegidas. Las tierras al interior o en las inmediaciones de las áreas protegidas por lo general están ocupadas por algunos de los pueblos más pobres económicamente hablando y más marginados en términos políticos. Estas personas son las que con mayor frecuencia resultan perdedoras, ya sea como resultado de la actividad minera o de la creación de un área protegida, ya que ambas actividades, cuando se manejan inapropiadamente, pueden restringir el acceso a la tierra y a los recursos. No es sorprendente, por lo tanto, que las áreas protegidas figuren actualmente en el centro de algunos de los debates más controvertidos sobre el acceso a la tierra y la minería.

Perspectivas de la Minería

Las principales empresas mineras reconocen lo imperativo que es la conservación de especies, hábitats y sistemas naturales (por ejemplo, cuencas hidrográficas), y están dispuestos a hacer

Cuadro 7-6. Áreas Protegidas

Las áreas protegidas tienen una larga historia y se encuentran en todo el mundo. Son zonas terrestres o acuáticas generalmente destinadas a la conservación de la diversidad biológica. Sin embargo, en ocasiones son a la vez áreas de gran belleza natural y de interés arqueológico, histórico, cultural y recreativo. En su forma actual, sobre la base de legislaciones nacionales, existen desde hace 130 años. Pero el número y la extensión de las áreas protegidas han crecido rápidamente en los últimos 30. Actualmente abarcan cerca del 10% de la superficie terrestre del planeta (aunque menos del 1% del medio ambiente marino). Las áreas protegidas presentan marcadas diferencias entre sí, sobre todo en su fragilidad, su nivel de protección y las razones por las cuales fueron creadas. Como un paso adelante hacia la uniformidad de criterios IUCN, la Unión Mundial para la Naturaleza, creó un sistema para agrupar las áreas protegidas en categorías. Este sistema no fue ideado para referirse a las condiciones en que se manejan las áreas protegidas, sino para clasificarlas de acuerdo con los objetivos específicos que persigue su administración. El sistema ha dado lugar a debates en torno a las áreas “prohibidas” para la minería. Las seis categorías de IUCN son las siguientes:

- I. *Reserva Natural Integral/Áreas de Vida Silvestre* – para fines científicos o protección de la vida silvestre;
- II. *Parques Nacionales* – para la protección del ecosistema y la recreación;
- III. *Monumentos Naturales* – para la conservación de sitios naturales específicos;
- IV. *Áreas para el Manejo de Hábitats o Especies* – para la conservación mediante un manejo de intervención;
- V. *Paisajes Terrestres o Acuáticos Protegidos* – para la conservación de paisajes y la recreación;
- VI. *Áreas Protegidas para el Manejo de Recursos* – para el uso sustentable de ecosistemas naturales.

Los gobiernos son responsables de su propia legislación sobre áreas protegidas, la que adopta formas muy diferentes: algunas son sumamente restrictivas e incluyen en algunos casos la prohibición de la minería en todas sus formas; en otros casos es mucho más discrecional. También son los gobiernos los que escogen y postulan sus áreas protegidas a las categorías de IUCN, aunque por lo general en este proceso son asesorados por la misma IUCN.

Algunas áreas protegidas de importancia nacional son consideradas de gran relevancia para el planeta, al punto que también son reconocidas por otros acuerdos internacionales, de los cuales los más importantes son el Convenio sobre el Patrimonio Mundial, el Convenio de Ramsar sobre Humedales y el Programa ‘Hombre y Reservas de Biosfera’ (MAB, *Man and Biosphere Reserves*) de UNESCO. Además, la creación de un sistema de áreas protegidas es un punto exigido por el Artículo 8 del Convenio sobre Diversidad Biológica. (Ver también el Capítulo 10.)

Fuentes: IUCN (1994); Convenio sobre Diversidad Biológica (1992); IUCN-WCPA y WCMC (1994); La Base de Datos sobre Áreas Protegidas, manejada en conjunto por PNUMA y WCMC, http://www.unep-wcmc.org/protected_areas/index.html; Rössler (2000)

una contribución positiva para este fin. Afirman que su reticencia a aceptar las actuales Categorías I–IV de áreas protegidas de IUCN como áreas “prohibidas” proviene de la creencia de que los sistemas de área protegida en el largo plazo darán paso a que existan nuevas áreas protegidas, y a que sea necesario eliminar las restricciones en áreas mal manejadas y degradadas. También señalan que mientras la sociedad siga necesitando los minerales, la minería tendrá que seguir existiendo, y lo mismo se aplica a la necesidad de obtener acceso a nuevas tierras. El tema del acceso se torna más complicado producto de la incertidumbre: la sociedad todavía no sabe cuáles minerales necesitará en el futuro, dejando a

un lado por ahora el lugar donde éstos se ubican. La mayoría de las grandes empresas mineras cree que basta con que, en la práctica, rara vez intenten acceder a áreas protegidas con características incompatibles con las actividades de extracción de minerales. Además, no intervenir en áreas de valores cultural, de biodiversidad, de paisajismo, entre otros, ya forma parte del proceso de toma de decisiones de muchas empresas, ya que estos impactos son una fuente de responsabilidades y pueden afectar las utilidades, la confianza y la licencia para operar ahora y a futuro.

Las empresas mineras también sostienen que deben considerarse los avances tecnológicos; en consecuencia la probabilidad de impactos negativos disminuye gradualmente. Los procesos modernos de construcción de minas y de sistemas de gestión y de control de la contaminación implican que actualmente algunas nuevas minas pueden operar como sistemas cerrados con mínimos impactos al medio ambiente.

Las empresas también están dispuestas a destacar sus esfuerzos para aumentar la biodiversidad en zonas aledañas. El Proyecto de Recuperación de Zonas Áridas en el Sur de Australia es un ejemplo de este tipo de iniciativas, en el cual se cierra el acceso a terrenos antes sometidos a un régimen de concesión minera para permitir la reintroducción de especies nativas eliminadas por la explotación minera.⁶¹ La labor de rehabilitación posterior a la explotación minera ha permitido recuperar las tierras y dejarlas en condiciones similares a las originales. También existe un interés considerable en los enfoques de planificación integrada del uso del territorio que abarcan un conjunto de políticas graduadas que reflejan diversos niveles de sensibilidad de los valores naturales hacia la minería (como en el Programa *Hombre y Biosfera* de UNESCO o tal como los defiende el Enfoque del Ecosistema elaborado por la Conferencia de las Partes del Convenio sobre Diversidad Biológica). Existe una creencia generalizada de que podría desarrollarse toda el área de conservación de la biodiversidad y otros “servicios asociados a la naturaleza” mediante la postulación de procesos más amplios de ordenamiento territorial y la utilización de mecanismos de innovadores de compensación. Mientras tanto, las minas que están bajo condiciones de planificación más rigurosas (a través de las cuales los gobiernos tendrían que haber facilitado una distribución más ecuánime de los beneficios de la minería) podrían proporcionar otros medios de subsistencia para quienes viven en zonas marginales y de ese modo ayudar a reducir las presiones de explotación de áreas protegidas.

La industria de la minería cree que la decisión de explotar o no una mina debería contemplar el valor de conservación actual del área, las causas actuales de degradación, la irreversibilidad de los impactos y el potencial que presenta la minería de hacer una contribución positiva a la conservación, si eso es posible.

Perspectivas de la Conservación

Aunque algunos miembros de la comunidad conservacionista reconocen las actitudes de mejores prácticas al interior de la industria de la minería, existe preocupación por la ausencia de pruebas concretas de cambio. También se produce inquietud debido a que los compromisos asumidos por los principales actores no necesariamente están dirigidos hacia el resto. Además, los accidentes ocurren incluso en las operaciones con la mejor gestión, lo cual puede tener enormes efectos negativos si se trata de instalaciones aledañas a áreas protegidas. Una rotura de un tanque de relave o un derrame de cianuro de proporciones podrían, por ejemplo, amenazar la viabilidad de toda un área protegida, con la consecuente pérdida tanto de la biodiversidad como de otros valores naturales y culturales. (Ver Cuadro 7-7.)

También están los ‘efectos laterales’ involuntarios como resultado, por ejemplo, de la apertura de un área para procesos industriales a gran escala. Tales presiones, que son el resultado directo de operaciones mineras, pueden desencadenar algunos efectos secundarios dañinos, que pueden ser más duraderos que la propia actividad minera.

La minería, en tanto uso del territorio, es atractiva, ya que puede generar enormes montos de dinero en comparación con otras formas de actividad económica que pueden realizarse en torno a las áreas protegidas. Al interior de la comunidad conservacionista se reconoce que muchos países, en particular los más pobres en términos financieros, están desesperados por elevar su ingreso nacional a través de la minería, por lo que se torna complicado respetar las recomendaciones de no realizar actividades de explotación minera en las tierras incluidas en las Categorías I–IV. También se reconoce que deben aumentarse los esfuerzos para ayudar a hacer rentables la biodiversidad y las áreas protegidas, estimulando el ecoturismo o el comercio de servicios ambientales. Existe cierto escepticismo en relación con el uso de los ingresos de la minería para la generación de capacidad y el manejo de áreas protegidas, ya

Cuadro 7–7. Mina de Cobre, Plomo y Zinc Los Frailes – Boliden Apirsa SL Zinc, España

La mina de cobre, plomo y zinc Los Frailes, ubicada en el sur de España y operada por Boliden Apirsa SL, subsidiaria de entera propiedad de Boliden Ltd, se ubica a unos 45 kilómetros al noroeste de Sevilla, cerca del Parque Nacional Doñana. Los Frailes está ubicada en Aznalcóllar, en el cordón ibérico de piritas, y la minería en la región se remonta a la época de los romanos. En 1979, Andaluza de Piritas (APIRSA) comenzó a explotar el yacimiento a tajo abierto de Aznalcóllar y construyó instalaciones para el almacenamiento de relaves. En 1987, APIRSA fue adquirida por Boliden y la producción de la mina a tajo abierto de Aznalcóllar se mantuvo hasta 1996, época en que se agotaron las reservas. Boliden había localizado otro cuerpo mineralizado, llamado Los Frailes, y en 1997 se inició la producción de este yacimiento. Las mismas instalaciones para el almacenamiento de relaves fueron utilizadas por ambas empresas y para ambos yacimientos.

En abril de 1998, Boliden Apirsa detuvo la producción después de la rotura de una pared de las instalaciones para el almacenamiento de relaves. La rotura liberó entre 4,5 y 5 millones de metros cúbicos de relaves en los ríos Agrío y Guadiamar. El fluido llegó hasta los terrenos pantanosos del extremo oriental del Parque Nacional Doñana, 60 kilómetros al sur, donde fue detenido mediante un conjunto de diques que se construyeron rápidamente. Los relaves, que tenían un pH entre 2 y 4 y contenían elevados niveles de cobre, plomo, zinc y hierro, inundaron más de 2.000 hectáreas de tierras de cultivo.

El gobierno español informó que el derrame produjo la muerte de miles de peces y la destrucción de muchas especies acuáticas del sistema hidrográfico. No hubo efectos inmediatos en el Parque Nacional Doñana, aunque se generó preocupación por la contaminación del acuífero que existe debajo del parque y el consiguiente impacto en la vida de las aves. Algunas estimaciones señalan que el daño se tradujo en la pérdida de 5.000 empleos en la agricultura, la pesca, el turismo y la conservación de la naturaleza. El costo de las operaciones de limpieza –más de 16 mil millones de pesetas (US\$135,7 millones)– y otros problemas financieros obligaron a la empresa a solicitar protección por quiebra. Si las autoridades nacionales y regionales de medio ambiente no hubieran actuado rápidamente en la construcción del dique, no cabe duda que grandes extensiones del parque se habrían destruido.

Fuentes: Ramos (2000); Sassoon (1998); sitio Web del Foro de Recursos Minerales, <http://www.mineralresourcesforum.unep.ch/accidents/losfrailes.htm>; sitio Web de Mining Technology, http://www.mining-technology.com/projects/los_frailes

que los gobiernos rara vez permiten que esto se concrete: este tipo de financiamiento no es sustentable ya que generalmente se extingue después del cierre.

Al mismo tiempo, el énfasis de la industria en la gestión integrada del uso del territorio es vista por algunos como una excusa para debilitar la legislación de áreas protegidas y como un intento por obtener acceso a los parques nacionales y a otras áreas previamente excluidas de la actividad minera. Si se pretenden evitar los conflictos en relación con estos puntos, y a la vez, lograr resultados ‘ganar-ganar’ (*win-win*), es esencial contar con procesos de planificación transparentes e inclusivos. Manitoba, en Canadá, es un buen ejemplo de lo anterior: La Iniciativa de Areas Protegidas contempló consultas a industrias del área de los recursos y también a comunidades y Naciones Originales sobre propuestas para la creación de áreas protegidas. En consecuencia, desde 1990, las áreas protegidas han aumentado desde un 0,5% a un 8,5% de la provincia y un 5,3% adicional ha sido otorgado por la industria de la minería.⁶² El desafío, no obstante, consiste en hacer que estos procesos de consulta funcionen con efectividad en otros ámbitos de la actividad, sobre todo donde hay resistencia a culturas participativas o más inclusivas. También hay una buena cuota de sospecha en torno a las propuestas de tener parques ‘rotativos’ que permitirían la eliminación temporal de la condición de zona protegida.⁶³ Y existe preocupación por el hecho de que algunos mecanismos innovadores que se han propuesto, no fueran capaces de generar el conjunto preciso de atributos naturales y físicos que se encuentra en las áreas protegidas originales que éstos supuestamente van a ‘sustituir’.

La visión de consenso del sector conservacionista consiste en que la minería simplemente no debería efectuarse en las Categorías I–IV de Manejo de Areas Protegidas ni en los sitios declarados Patrimonio Mundial por UNESCO.

Los Desafíos

Aunque se mantiene el *impasse* en torno al uso de las Categorías I–IV de Manejo de Areas Protegidas de IUCN como áreas “prohibidas”, se han producido algunos avances en el debate, y también unos pocos intentos por diseñar criterios para la toma de decisiones.⁶⁴ Particularmente estimulante ha sido la creciente conciencia en la industria y los grupos conservacionistas con relación a algunos de los obstáculos que obstruyen la generación de mayores consensos sobre minería, áreas protegidas y acciones remediadoras. Muchos de estos puntos fueron analizados en dos talleres sobre minería y biodiversidad organizados por MMSD, en los que se identificaron diversos desafíos que aún persisten.

Aunque generalmente se acepta que las categorías de IUCN son un buen sistema para la designación inicial de las áreas protegidas, existe preocupación porque el sistema actual no ha sido interpretado y aplicado de manera uniforme por los gobiernos en sus gestiones internas y con otros países, y las decisiones no siempre han sido transparentes e inclusivas. Por lo tanto, han surgido interrogantes en cuanto a si las áreas protegidas “correctas” están incluidas en las categorías “correctas”, y también en relación con la conveniencia de volver a clasificar las áreas protegidas incorrectamente categorizadas. Además, dado que el manejo de áreas protegidas con frecuencia ha sido nominal, e incluso nulo, se ha producido la degradación de los valores en función de los cuales se basó la categorización original, lo que indica que el concepto de área protegida puede ser menos efectivo de lo que debería ser. Ello no significa, sin embargo, que tales áreas protegidas justifiquen echar pie atrás en sus designaciones, ya que sólo mediante un análisis acabado sobre la posibilidad de restaurar los valores perdidos se puede llegar a conclusiones sobre el verdadero grado de ‘degradación’ que presenta un área.

Estos puntos, no obstante, han generado una inevitable confusión con relación al rol y el funcionamiento del sistema de categorías.

Muchas áreas protegidas fueron creadas cuando el conocimiento científico de la biodiversidad era mucho menos avanzado, y la designación de parques por lo general se basaba en otros valores y en la mayoría de los casos se hacía sin tener en cuenta a las comunidades locales. Por lo tanto, muchas de las actuales áreas protegidas no coinciden con lo que se considera el ‘mejor aporte’ para la biodiversidad, aunque los beneficios de su sostenida existencia sean disfrutados por muchos. Sin embargo, teniendo en cuenta que la ciencia y el conocimiento que genera evolucionan, lo mismo sucede con la forma de entender qué sería ‘lo mejor’ para la conservación de la biodiversidad y cuáles serían los mejores lugares para la creación de áreas protegidas. Anteriormente, por ejemplo, se pensaba que la biodiversidad de las profundidades oceánicas había disminuido, pero recientes investigaciones han demostrado que es más compleja incluso que la fauna terrestre comparable, que presenta elevadas tasas de endemismo.⁶⁵ Igualmente, el Caribe en principio quedó excluido de la clasificación de 1990 de Conservación Internacional, pero una década después fue incluida entre las tres ‘zonas críticas para la biodiversidad’ del mundo.⁶⁶

Aunque la designación de algunas áreas protegidas no necesariamente esté en armonía con la ciencia actual, muchas siguen brindando algunos servicios al ecosistema u otros valores naturales o culturales decisivos. Una complicación adicional señala que en algunas áreas protegidas actualmente hay un significativo potencial minero que se desconocía cuando inicialmente se escogió la zona para fines de protección. Ello plantea algunos dilemas difíciles de resolver. Hay algunas áreas de valiosa biodiversidad que siguen sin protección, mientras que otras áreas que contienen una biodiversidad que hoy se considera menos valiosa continúan bajo protección. ¿Qué debería hacerse en casos en que esas ‘antiguas’ áreas no son modificadas y otras zonas de biodiversidad siguen sin protección? Hay mucho en juego en este punto, ya que los intereses conservacionistas asignan valor a la certeza y la permanencia como áreas protegidas, pero también habría mucho a ganar para la conservación.

Existe inquietud ante el hecho de que aún no se ha logrado un sistema de áreas protegidas sólido y globalmente representativo. Visto en relación con la siempre creciente presión por explotar los recursos del territorio, lograr un sistema global de esa magnitud está, de hecho, resultando muy complicado, al igual que la generación de recursos destinados a cubrir los costos asociados de manejo, entre otros.

Muchas áreas protegidas no se autofinancian y están carentes de recursos. A pesar de que las áreas protegidas generan muchos beneficios ambientales y sociales, también implican costos. Existen tanto costos directos por su manejo como costos de oportunidad que pueden surgir desde el momento en que se limitan los usos ‘económicos’ del territorio. Mantener tales áreas bajo protección está lejos de ser un asunto simple. Muchas sólo están protegidas nominalmente, con una carencia de capacidad de parte del Estado para asegurar el cumplimiento de las normativas, y en muchos casos una falta de apoyo político en todos los niveles. Por lo general, cuentan con un escaso financiamiento, lo que se traduce en regímenes de planificación y manejo débiles. Por lo tanto, no es para nada sorprendente encontrar que muchas áreas protegidas están amenazadas, por ejemplo, por la pobreza de las comunidades locales, agitaciones sociales y guerras, abandono, instituciones débiles y corrupción. Debe agregarse que las amenazas a las áreas protegidas no constituyen un problema que se limita a las regiones menos desarrolladas del mundo: diversas presiones de planificación y financiamiento también forman parte de la realidad en los países industrializados.

A menos que los recursos adicionales estén disponibles, la efectividad de las áreas protegidas disminuirá ostensiblemente, y la creación de nuevas áreas será retrasada o cancelada, con graves repercusiones para los ecosistemas y otros valores naturales y culturales que en el ámbito mundial siguen teniendo una baja representatividad. Los mecanismos innovadores para generar el financiamiento adecuado para el manejo de áreas protegidas mediante la promoción de actividades económicas alternativas (como el bien difundido ecoturismo, que también genera costos y beneficios) deben ser una prioridad clave para estos países. Las ganancias de la minería podrían utilizarse para financiar áreas protegidas y otras actividades de conservación mediante desvíos o destinos especiales de capital. Sin embargo, tendría que ser necesario contar con disposiciones para garantizar que este financiamiento no se diluya después del término de las actividades mineras. Aún queda mucho trabajo por hacer antes de que existan niveles suficientes de confianza que permitan que esto suceda, ya que unas pocas personas del mundo ambiental todavía no se convencen de que el sector de la minería puede generar beneficios equiparables a los costos ambientales. Incluso, si el sector de la minería es excluido o es estimulado para excluirse por su cuenta, estos potenciales no se concretarán.

La función del gobierno cuando se trata de ayudar a resolver los problemas de minería y áreas protegidas es fundamental, aunque, por lo general, es el eslabón más débil, sobre todo en los países en vías de desarrollo. Con recursos que escasean, estos gobiernos no están equipados para tomar el tipo de decisiones que puedan derivar en una gestión de uso del territorio efectiva, equitativa y sustentable. Aunque los aportes bilaterales y de las ONG han sido fundamentales, está la oportunidad para que la industria de la minería también contribuya a la conservación. Sin este apoyo, y no sólo de la industria, el panorama de la biodiversidad en estos países es sombrío.

Un enfoque de este tipo demandará un debate más amplio sobre la integración de las áreas protegidas con zonas de amortiguación y el paisaje en su conjunto, la efectividad del manejo de áreas protegidas, y la forma de realizar compensaciones efectivas, con el énfasis puesto en cómo garantizar que los miembros de la comunidad local no participen en el proceso en condiciones inferiores.

Existen ciertas actividades que probablemente sean aceptables tanto para la minería como para los intereses de la conservación, básicamente las referidas al uso de tierras bajo las Categorías V y VI y las que son aledañas a áreas protegidas. Si se implementa con éxito, un programa de colaboración de corto plazo podría ayudar a generar confianza entre las dos partes, aspecto necesario si se pretende lograr mayor diálogo y entendimiento en el mediano y largo plazos. Sin embargo, este tipo de soluciones que se acuerdan en el ámbito mundial o nacional deben ser equilibradas con las necesidades e intereses de quienes generalmente quedan al margen de tales decisiones. El desafío reside en elaborar decisiones cabalmente representativas en las que haya un mejor equilibrio para todas las preocupaciones y prioridades de la sociedad, ya que toda solución muy probablemente implique cierto compromiso de todas las partes. (Ver Cuadro 7–8.)

El Camino Hacia Adelante

Planificación Integrada del Uso del Territorio

La planificación integrada del uso del territorio es la herramienta desarrollada en distintos formatos con el fin de asistir en la elaboración de las compensaciones necesarias para que el territorio tenga un desarrollo sustentable. La forma cómo ésta será utilizada lo decide, en

definitiva, cada gobierno, ya que debe adaptarse al sistema físico de planificación de cada lugar. La explotación de minerales será, por lo general, un invitado en este proceso, puesto que los depósitos minerales no necesariamente han sido identificados cuando se inicia el proceso de planificación. Mientras mejor sea la gestión de los proyectos mineros, menos conflictivo serán en lo que respecta a otros usos del territorio.

Todo sistema de planificación eficaz debe reconciliar demandas contrapuestas. Es posible que las mismas se relacionen con territorios indígenas, problemas de compensación, los difíciles temas de reasentamiento y la gestión ambiental, entre otros. El proceso debería reconocer los modelos legales de tenencia, pero también la realidad del uso del territorio –incluyendo los usos tradicionales o informales– y las expectativas de las comunidades que dependen de ellos.

Los problemas afectan directamente al gobierno y para abordarlos existen tantos sistemas como jurisdicciones. Pero las conclusiones principales del proceso MMSD con relación a este tema apuntan a que cualquiera que sea el sistema acordado, éste debería transformarse en ley con la menor cantidad posible de poderes discrecionales, y ser lo más integrador, participativo y transparente.

En los distintos talleres y debates sobre el uso del territorio, se consideró que los gobiernos nacionales deberían contemplar los siguientes aspectos generales:

- Cada gobierno debería llegar a tener una planificación integrada del uso del territorio y un proceso de toma de decisiones basado en una definición clara de los derechos de propiedad, satisfactorios para las aspiraciones locales pero que, a la vez, generen un marco en el cual tenga cabida el desarrollo.
- Todos deberían tener mecanismos en vigor para la búsqueda de acuerdos con equidad entre las demandas de tierras y los usos del territorio contrapuestos. Éstos mecanismos deberían reconocer el derecho de las comunidades afectadas directamente a oponerse, cuando la propuesta haya sido rechazada en un proceso de toma de decisiones bien establecido, colectivo o tradicional.
- Todos deberían tener un código de conducta que regule la exploración y la explotación de minerales y que contemple castigos para quienes no lo cumplan.

Cuadro 7–8. Parque Nacional Huascarán, Perú, y el Proyecto Antamina

El Parque Nacional Huascarán (PNH), declarado Patrimonio Mundial se sitúa en la cadena de montañas tropicales de mayor altura y mayor extensión del mundo –posee un enorme valor silvestre y contiene elevados niveles de biodiversidad única en su tipo. También posee significativos depósitos minerales. Diversos proyectos mineros dentro y fuera del parque, junto a numerosas actividades de minería en pequeña escala, están ejerciendo presión en la zona. Preocupados por la creciente incidencia de la minería, las autoridades del PNH solicitaron a *The Mountain Institute* que los asesorara en temas de minería y conservación, luego de lo cual se creó el Grupo de Trabajo de Huascarán (GTH). La misión del GTH consistía en elaborar una estrategia de coordinación entre el PNH, las empresas mineras y otros intereses. El GTH ha aprendido muchas lecciones de utilidad, en la medida que ha dejado atrás la gestión de crisis para pasar a un mecanismo institucionalizado para la comunicación y la resolución de conflictos. Una lección fundamental es nunca subestimar el nivel de compromiso, tiempo y recursos necesarios para un adecuado proceso de consulta y de resolución de conflictos.

El GTH ha cumplido un papel central en las negociaciones en relación con la mina de cobre Antamina, de propiedad de Compañía Minera Antamina, de la cual se esperan extraer unas 270.000 toneladas de mineral diarias. A pesar de muchos factores apremiantes y difíciles negociaciones, la empresa aceptó reubicar la principal ruta de transporte desde el centro del parque hacia una ruta diferente, que corre por el borde del mismo. También aceptó transportar el concentrado por tuberías y no por carretera. Este es un ejemplo claro en el que, una vez que se acuerda la realización de un proyecto de minería, la colaboración entre la empresa, la administración del parque y la ONG terminó con un compromiso razonable que ha disminuido significativamente los impactos negativos.

Fuente: IUCN, Centro para el Patrimonio Mundial, de UNESCO, y Consejo Internacional sobre Metales y Medio Ambiente (2000)

- Todos deberían ser incentivados a elaborar un código para la interacción con los grupos indígenas, en el que se establezcan procedimientos específicos y obligatorios, incluyendo el respeto a los protocolos tradicionales.
- Todos deberían suspender las operaciones que no cumplan con las exigencias de las leyes del Estado y el derecho internacional.
- La existencia de un sistema justo y neutral de resolución de conflictos es una exigencia, si se quiere avanzar por el camino correcto. Si no existe un sistema judicial activo, capaz de fijar compensaciones de manera independiente y con la confianza de la comunidad, entonces debe ser creado y ponerse a disposición alguna forma de arbitrio para que las personas acudan a la misma si se sienten insatisfechas con la compensación ofrecida.

Los gobiernos también pueden incorporar el rol del conocimiento tradicional al delimitar sitios sagrados y patrimoniales y elaborar otros planes de trabajo para los territorios indígenas. Y, cuando corresponda, pueden otorgar fondos de desarrollo económico provenientes de regalías y rentas de tierras públicas.

Pueblos Indígenas

Una de las ideas del proceso MMSD proviene de representantes indígenas en dos talleres donde se trataron las preocupaciones indígenas sobre las industrias de la minería y los minerales: la creación de un organismo internacional de los pueblos indígenas para estudiar, discutir y hacer recomendaciones sobre sí, cómo y bajo qué circunstancias, las empresas mineras pueden interactuar en términos productivos con las organizaciones indígenas. Ello incluiría el reconocimiento de buenas prácticas y la difusión de información sobre las mismas.

La Comisión de la ONU para los Derechos Humanos (u otra entidad adecuada) podría colaborar en la creación de dicho organismo internacional, que podría albergarse al interior de la comisión. Se reuniría regularmente en torno a una pequeña secretaría de expertos indígenas y, en términos comparativos, sería de bajo costo y no necesitaría de un nuevo aparato institucional. Se vincularía con organizaciones regionales y debería ayudar a elaborar principios de mejores prácticas en las relaciones entre los pueblos indígenas y la industria de la minería. Parte de su misión sería generar un conjunto definido de condiciones de acceso a tierras ocupadas por pueblos nativos, independiente de la jurisdicción nacional. Este organismo también cumpliría una función fiscalizadora, prestando atención a situaciones en que grupos indígenas denuncian abusos en su contra, y elaborando normas o estándares para la negociación y resolución gradual de los conflictos entre las demandas territoriales nacionales e indígenas.

Otras ideas surgidas del proceso MMSD fueron:

- La necesidad de establecer una base de datos, que incluya información relacionada principalmente con territorios indígenas, minería y áreas protegidas. Este sistema tendría que respetar los derechos de propiedad intelectual de los pueblos indígenas en relación con la tenencia de tierras y los territorios indígenas y la necesidad de confidencialidad en algunos asuntos de tenencia de tierras.
- La necesidad de investigar la creación de un arbitraje independiente para tratar los conflictos (no se resolvió si éste tendría que ser específico para los pueblos indígenas).
- La necesidad de que todos los estados reconozcan las tierras y otros derechos de los grupos no dominantes.

- La necesidad de que cada jurisdicción nacional elabore mecanismos para considerar las repercusiones de la minería sobre los pueblos indígenas y otras comunidades locales y grupos culturales afectados, con métodos que sean apropiados para la situación local.
- La necesidad de que la industria trate con los pueblos indígenas como si “el consentimiento de explotación minera” fuera necesario, independiente de la ley.
- El punto clave es que las corporaciones poseedoras de un conjunto de políticas éticamente establecidas de desarrollo sustentable actúen siempre sobre la base del respeto hacia la comunidad.

Reasentamiento

Desde un principio, las empresas deben ser creativas para tratar de evitar el reasentamiento. Puede ser muy fácil en algunos lugares, como los desiertos del norte de Chile, desarrollar proyectos sin necesidad de reasentamiento. En otros casos, en gran parte de la India, por ejemplo, es difícil predecir un desarrollo significativo de la industria de los minerales sin algún reasentamiento.

El ideal es generar condiciones de reasentamiento aceptadas voluntariamente por las personas afectadas. Pero en casos extremos, es difícil sostener, por ejemplo, la validez del derecho de veto de un puñado de personas con respecto al futuro de un proyecto de envergadura aceptado por la mayoría, todavía más difícil, incluso, que sostener la validez de un propietario recalcitrante a evitar la construcción de una línea férrea o de una carretera.

El estudio de línea de base de MMSD plantea que el conflicto por propuestas de reasentamiento puede evitarse en muchos casos adhiriendo a un conjunto básico de principios. Los gobiernos deberían garantizar mecanismos que permitan:

- una negociación libre y voluntaria de la comunidad afectada (y la anfitriona, cuando sea el caso), en particular libre de presiones y coerción, y después de un estudio de antecedentes adecuado y extenso sobre las posibles repercusiones de la reubicación en los medios de subsistencia y la cultura;
- una compensación plena y justa a la comunidad por la pérdida de activos y de oportunidades económicas;
- una consideración debida a la entrega de tierras alternativas de igual valor y con oportunidades de generación de ingresos similares a las tierras perdidas;
- sistemas de verificación para asegurar que estas condiciones se cumplan;
- un sistema consolidado para la negociación y el arbitraje independiente sobre los temas de reasentamiento, incluyendo la posibilidad de que todas las personas involucradas tengan acceso a la justicia, por medios claros, justos y transparentes, para resolver disputas;
- trabajar con las empresas y ONG para garantizar que las comunidades dispongan de las capacidades y estructuras para negociar en temas de reasentamiento antes del inicio de cualquier diálogo;
- la realización de negociaciones con quienes, gracias a un amplio apoyo, tienen la misión de representar a los actores locales;
- una responsabilidad continua para abordar problemas que se presentan en los grupos reasentados a raíz de la reubicación, en lugar de optar por soluciones ‘inmediatas’.

Un punto de partida razonable desde la perspectiva de una empresa consiste en:

- una política explícita de la empresa de no tomar, al inicio de un proyecto, una decisión que se traduzca en el traslado de una comunidad sin su consulta ni compensación y que reconozca la necesidad de negociar cabal y abiertamente en todos los aspectos relacionados;

- una política explícita que reconozca estos efectos del desplazamiento y la necesidad de mitigarlos;
- práctica para garantizar en un reasentamiento que los miembros de la comunidad se sientan beneficiarios netos según sus propios criterios;
- mecanismos y recursos financieros para garantizar que las políticas y la planificación se trasladen a la práctica;
- participación de los actores en la toma de decisiones –entre la comunidad reasentada, la comunidad anfitriona cuando se dé el caso, y los demás actores posiblemente afectados;
- una evaluación de otras oportunidades potenciales en el sitio de reubicación y atención a la restauración de oportunidades económicas y del potencial de generación de ingresos;
- un enfoque proactivo de ‘medios de subsistencia mejorados’ en cuanto a la negociación de temas de tierras y reasentamiento;
- una participación integral de las personas afectadas en el diseño del plan de reasentamiento.



La mina Ranger Uranium es un enclave situado al interior del Parque Nacional Kakadu, Australia

La industria puede empezar, a través de un organismo líder –como el Consejo Internacional de Minería y Metales– y con la colaboración de otros actores, a documentar instancias de mejores prácticas con los pueblos indígenas. El control es un tema clave: los más afectados, en la medida de lo posible, deberían decidir lo que es bueno para sus intereses.

Áreas Protegidas

La comunidad conservacionista es la que se vincula más estrechamente con las iniciativas tendientes a conservar las áreas protegidas, pero es necesario mejorar el sistema actual con la participación activa del gobierno, el sector privado, las ONG, tanto si se trata de minería como de agricultura, silvicultura, turismo u otros intereses de la industria extractiva. Los diversos actores, en formas apropiadas para sus fortalezas y oportunidades, deben emprender las siguientes acciones:

- IUCN y otras ONG conservacionistas y de desarrollo, el sector minero y las agencias gubernamentales deberían crear un foro para lograr consenso en cuanto a zonas prohibidas para la minería y áreas protegidas, en un análisis caso a caso, dando prioridad a los sitios del Patrimonio Mundial.
- Algunas áreas quedarán fuera de las actividades de exploración y explotación de minerales. Estas deberían identificarse mediante consultas a los actores sociales, informadas por medio de procesos rigurosos de evaluación y divulgadas en un formato accesible y apropiado para todos los actores.
- El sector de la minería y las organizaciones conservacionistas deberían trabajar en conjunto para elaborar un paquete de directrices para ‘mejores prácticas’, que podría ser presentado en el Congreso Mundial sobre Parques (World Parks Congress) a realizarse en 2003, y en otros foros pertinentes, como la próxima Conferencia de las Partes del Convenio sobre Diversidad Biológica, en 2004. Estas directrices pueden referirse a:
 - minería en las Categorías de Manejo V y VI de IUCN, referidas en especial a los criterios para determinar si la minería es apropiada y, si es así, cuál sería la mejor manera de llevarla a cabo;

- minería en la cercanía de áreas protegidas, sobre las consideraciones a contemplar cuando se decida si es posible explotar una mina y las condiciones que posteriormente deberían aplicarse en el control de la misma;
- ‘minas heredadas’ en áreas protegidas (aquellas que existen antes de que el área obtuviera protección).
- IUCN, junto con otros miembros de la Unión Mundial para la Naturaleza y de la Comisión Mundial sobre Areas Protegidas, necesita explorar de qué manera fortalecer la capacidad de gobiernos y organismos dedicados a las áreas protegidas para, de este modo, mejorar la coherencia en el tema y fortalecer la aplicación del sistema de categorías de IUCN. Para ello sería necesario:
 - mejorar la transparencia en la toma de decisiones sobre la designación de categorías;
 - generar una orientación técnica más detallada con relación a la aplicación del sistema de categorías;
 - identificar la manera de incorporar los últimos avances científicos en la evaluación biológica y los análisis sociales y económicos involucrados en la designación de categorías de áreas protegidas;
 - incentivar a los gobiernos a realizar revisiones periódicas de sus sistemas de áreas protegidas, lo cual podría brindar información sobre ecosistemas con baja representación, labor que podría realizarse en conjunto con actualizaciones de la Base Mundial de Datos sobre Areas Protegidas;
 - fortalecer la comprensión de las oportunidades ofrecidas por las áreas protegidas a la industria de la minería para potenciar sus capacidades y responsabilidades en el manejo sustentable del territorio, incluyendo la conservación de la biodiversidad;
 - generar una propuesta para la creación de un sistema de certificación independiente de que una categoría de área protegida ha sido asignada correctamente y que dicha área está siendo manejada de acuerdo con su categorización;
 - desarrollar un conjunto de principios exigentes y procedimientos estrictos a aplicar cuando, por ejemplo, un gobierno decide revocar la designación de un área protegida o decide modificar sus límites.
- Los diversos actores deberían trabajar en conjunto en torno a conceptos y prácticas útiles para lograr una mejor relación entre las áreas protegidas y otros usos del territorio como, por ejemplo, determinar de qué manera incorporar las áreas de potencial minero conocido en la toma de decisiones referida a nuevas áreas protegidas.
- Las principales instituciones de información sobre biodiversidad deberían realizar un ejercicio de mapeo de ‘alta resolución’ que identifique la magnitud y el alcance de las amenazas impuestas por la minería y otras actividades sectoriales a las áreas protegidas; un ejercicio de este tipo debe identificar, cuando sea posible, las superposiciones entre las Categorías I–VI de áreas protegidas, sitios del Patrimonio Mundial y áreas de gran potencial minero.
- El sector minero y las organizaciones conservacionistas deberían participar en asociaciones de investigación y de capacitación con otros sectores, en particular la industria del petróleo y el gas, asegurando a la vez que sean tenidos en cuenta los intereses de las comunidades locales. Por ejemplo, una serie de estudios de caso y mejores prácticas con mecanismos innovadores, pero no muy difundidos, en las áreas protegidas y en sus alrededores, tales como los procesos de planificación participativa, podrían aunarse y brindar ejemplos de buenas y malas prácticas. Esta información podría posteriormente conducir a la elaboración de principios para orientar en las mejores prácticas y servir a los entes reguladores a definir las condiciones para nuevos proyectos mineros.

Notas

- ¹ Leopold (1949).
- ² Onorato et al. (1997).
- ³ Bourassa y Vaughan (1999).
- ⁴ Existe una serie de actividades de trazado de mapas entre otras iniciativas que buscan correlacionar áreas de gran interés para la exploración y la extracción de minerales con territorios de comunidades indígenas, parques nacionales u otras áreas protegidas, o ‘zonas críticas’ para la biodiversidad. Dado que es difícil creer que los depósitos minerales estén concentrados en estas áreas, la explicación que se dé por cualquier interés desproporcionado en las mismas, merece ser examinada .
- ⁵ Bastida (2001a).
- ⁶ Para un panorama de la complejidad de los derechos de tenencia de tierras, ver, por ejemplo, Toulmin y Quan (2000) pág. 324. Ver Crocombe y Meleisea (1994) pág. 234.
- ⁷ Parr (2002) pág. 16.
- ⁸ Bastida (2001a).
- ⁹ En un sistema de privilegios reales, el Estado es el dueño original de los minerales, sin tener en consideración a quien posea la superficie de las tierras. El otro sistema es denominado sistema de acceso, en cuyo caso el dueño de la tierra es también el dueño de los minerales del subsuelo.
- ¹⁰ Citado en Warden-Fernández (2001).
- ¹¹ Ver Bastida (2001a).
- ¹² Ibid.
- ¹³ Ver Warden-Fernandez (2001).
- ¹⁴ Naito et al. (en prensa).
- ¹⁵ Williams (2001) citado en Bastida (2001b).
- ¹⁶ Bastida (2001b).
- ¹⁷ McShane (2002); Banks (1994) pág. 40.
- ¹⁸ Bonnell (2000), págs. 19–87.
- ¹⁹ Gobierno de Fiji (1999) pág. 17.
- ²⁰ Por ejemplo, los índices de madera comercializable del Departamento de Silvicultura y del Native Land Trust Board.
- ²¹ Banks (2001).
- ²² De Soto (2000) pág. 244.
- ²³ Downing et al. (2002).
- ²⁴ Definición aceptada por el Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre Poblaciones Indígenas, extraído de Martínez Cobo (1987).
- ²⁵ Crain (2001) pág. 57.
- ²⁶ Echavarría y Correa (2000).
- ²⁷ Downing et al. (2002).
- ²⁸ Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (1991).
- ²⁹ Dalisay (1999) pág. 113.
- ³⁰ Cabalda et al. (2002).
- ³¹ Informe del Forest Peoples Programme, Philippine Indigenous Peoples Links y World Rainforest Movement/ Movimiento Mundial por los Bosques Tropicales (2000), pág. 89, fragmento traducido del original en inglés.
- ³² Bangulot (2001).
- ³³ Gobierno de Australia (1993).
- ³⁴ Senior (1998) pág. 14.
- ³⁵ Ibid.
- ³⁶ Downing et al. (2002).
- ³⁷ Innu Nation (1995).
- ³⁸ Downing et al. (2002).
- ³⁹ Culturalmente adecuado significa que las discusiones, la difusión de información y las decisiones se efectúan en el idioma y en los formatos tradicionales del grupo. Los altos índices de analfabetismo de los pueblos indígenas generalmente demandan métodos especiales para la comunicación (Downing 2002).
- ⁴⁰ La Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, el Convenio Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, el Convenio 169 de OIT, el Programa XXI, la Declaración de la OEA sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, el Borrador de la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, y el Convenio sobre Diversidad Biológica de Naciones Unidas.
- ⁴¹ Downing et al. (2002h).

- ⁴² Banco Mundial (2001d).
- ⁴³ Cernea (2000).
- ⁴⁴ Asian Development Bank (1998).
- ⁴⁵ Downing (2002).
- ⁴⁶ Hall (2001) pág. A3.
- ⁴⁷ Moran (1999) pág. 22.
- ⁴⁸ Cernea (2000) págs. 11–55.
- ⁴⁹ Downing (2002).
- ⁵⁰ Oxfam Community Aid Abroad (2001) pág. 61.
- ⁵¹ Tata Energy Research Institute (2001) pág. 93.
- ⁵² Ballard (2001).
- ⁵³ Downing (2002).
- ⁵⁴ Comisión Mundial sobre Represas (2000).
- ⁵⁵ Esta sección se basa en parte en las contribuciones hechas por Adrian Phillips, asesor ‘senior’ de IUCN, y Dave Richards, asesor ambiental ‘senior’, Rio Tinto plc, y en aportes hechos por los participantes de los dos Talleres de MMSD sobre Minería y Biodiversidad realizados en junio y octubre de 2001. Según el artículo 2 del Convenio sobre Diversidad Biológica, las áreas protegidas se clasifican como un “área geográficamente definida que es designada o regulada y manejada para alcanzar objetivos de conservación específicos.”
- ⁵⁶ Valmik Thapar, comunicación personal, 2001.
- ⁵⁷ Rössler (2000).
- ⁵⁸ Para mayor información, ver <http://iucn.org/amman/content/resolutions/index.html>.
- ⁵⁹ Ver los resultados del taller realizado en Gland: IUCN, Centro para el Patrimonio Mundial de UNESCO, y Consejo Internacional sobre Metales y Medio Ambiente (2000). Ver también los resultados del taller realizado en Kew Gardens en 2000.
- ⁶⁰ Los sitios declarados Patrimonio Mundial no alcanzan al 1%.
- ⁶¹ El Proyecto de Recuperación de Zonas Áridas, con base en las cercanías de Roxby Downs, en el sur de Australia, es una iniciativa de conservación conjunta en la que participan WMC Resources, National Parks & Wildlife SA, la Universidad de Adelaida, y los Amigos del Proyecto de Recuperación de Zonas Áridas. El proyecto también pretende promover la cooperación entre la minería, la vida bucólica, el turismo y las iniciativas conservacionistas, sin dejar de incrementar la conciencia pública sobre los problemas ambientales de las zonas áridas, incentivar la participación de la comunidad en los proyectos de conservación e investigar la ecología de la flora y fauna de las zonas áridas. Visitar <http://www.ruralnet.net.au/~aridrp/>.
- ⁶² Visitar <http://www.gov.mb.ca/natres/pai> y <http://www.gov.mb.ca/itm/mrd/geo/exp-sup/min-pai.html>.
- ⁶³ McNamee (1999).
- ⁶⁴ Para mayor información sobre criterios en la toma de decisiones, ver WWF (2002). El Centro para la Empresa y el Liderazgo Ambientales (Centre for Environmental Business and Leadership) de Conservación Internacional también viene trabajando en problemas relacionados con las áreas protegidas como parte de su Iniciativa sobre Energía y Biodiversidad.
- ⁶⁵ Grassle (1991).
- ⁶⁶ Mittermeier et al. (1998).