



COOPERACCION



EL CASO DE LAS INDUSTRIAS EXTRACTIVAS Y LA GOBERNABILIDAD EN EL PERÚ: MINERÍA E HIDROCARBUROS

- ◆ La presentación se va a dividir en:
- ◆ La reflexión internacional sobre el tema.
- ◆ El caso peruano.
- ◆ Algunas pistas en torno a la idea de como recuperar gobernabilidad en el caso de las industrias extractivas.



- ◆ **Hipótesis de trabajo**

- ◆ En estos últimos años el marco legal e institucional ligado a las industrias extractivas ha mostrado limitaciones y se ha hecho evidente que se carece de instrumentos para enfrentar los conflictos y gestionarlos adecuadamente.
- ◆ Por lo general se percibe una débil gobernabilidad: por ejemplo, las instituciones públicas vinculadas a estas actividades no han contado con las capacidades ni con las herramientas necesarias para transformar los conflictos.



- ◆ El desempeño del Estado ha sido permanentemente observado por los diferentes actores involucrados y se ha criticado la capacidad de intervención e incluso la independencia.
- ◆ **Defensoría del Pueblo:**
- ◆ “Un problema importante que influye en la intensidad de los conflictos es la falta de gobernabilidad, reflejada en la escasa presencia del Estado en las zonas de conflicto minero, así como su limitada capacidad de ejercer autoridad para imponer el orden público”.
- ◆ *Minería, desarrollo sostenible y derechos ciudadanos. una aproximación inicial desde la Defensoría del Pueblo. Julio, 2005*

- ◆ Este no es un tema exclusivo del Perú; es un fenómeno global que – con algunos matices y especificidades – plantea la necesidad de construir nuevas herramientas que permitan una acción transformadora de los conflictos.
- ◆ Para ello, el tema de la gobernabilidad aparece como aspecto clave.



- ◆ En el debate internacional se ha avanzado en el reconocimiento de dos temas claves que van de la mano: gobernabilidad y el reconocimiento de los derechos de las poblaciones que reciben los impactos de proyectos en industrias extractivas.
- ◆ El Banco Mundial (RIE) reconoce como un pilar importante a la gobernabilidad y el enfoque de reconocimiento de derechos: “hay un consenso internacional de que los temas de gobernabilidad y el respeto por todos los derechos humanos son partes integrales del entendimiento y evaluación del desarrollo sostenible, más aun cuando se habla de las industrias extractivas” (Informe RIE).

- ◆ En varios foros de organismos internacionales (de derechos humanos, Naciones Unidas, Organización de Estados Americanos, Banco Interamericano de Desarrollo, etc.), también hay avances interesante en el reconocimiento de los derechos de las poblaciones más vulnerables (1).
- ◆ **¿Qué dicen algunos de estos convenios o declaraciones?**
- ◆ Por ejemplo, uno de los temas que se viene discutiendo gira en torno a **la participación ciudadana, la consulta y el consentimiento previo libre e informado.**

- ◆ Por ejemplo, en la declaración provisional de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas **se exige el consentimiento libre e informado de los pueblos *antes* que el Estado apruebe actividad minera en su territorio.**
- ◆ El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo también ha reconocido el principio de consentimiento en su informe sobre políticas de compromiso con los pueblos indígenas.
- ◆ En este documento se menciona que el principio de consentimiento previo, libre e informado es consistente con los contratos de las Naciones Unidas.



- ◆ Del mismo modo, el Convenio 169 de la OIT plantea la consulta y la necesidad de compartir beneficios cuando ello sea posible.
- ◆ Esto significa que ambos organismos han establecido la necesidad que los Estados comiencen a poner en práctica procedimientos para fortalecer la gobernabilidad, lo que va de la mano con procesos de participación ciudadana oportuna e informada.

- ◆ En el caso de la OEA, en su propuesta sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, adopta normas que se aplican a casos en que los Estados retienen la propiedad de los recursos mineros del subsuelo:
- ◆ En el art. XXI de la OEA sobre el derecho al desarrollo se dice que:
- ◆ “2. Salvo que circunstancias excepcionales así lo justifiquen en el interés público, los Estados tomarán las medidas necesarias para que las decisiones referidas a todo plan, programa o proyecto que afecte derechos o condiciones de vida de los pueblos indígenas, ***no sean hechos sin el consentimiento y participación libre e informada de dichos pueblos, y*** que se reconozcan sus preferencias al respecto.”

- ◆ El año 2002, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, propuso que las leyes sobre derechos humanos interamericanos incorporen mecanismos específicos para asegurar el reconocimiento de los intereses particulares y colectivos de los pueblos indígenas sobre tierras y recursos.
- ◆ La CIDH plantea que los pueblos indígenas tienen el derecho a no ser privados de tierras y recursos naturales sin ser plenamente informados y consultados, bajo condiciones de transparencia y con justa compensación.

- ◆ El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) reconoce la importancia del consentimiento en los casos de reubicación (3).
- ◆ La Unión Europea también señala lo mismo: en su resolución sobre pueblos indígenas, se acepta el derecho de los pueblos a rechazar proyectos, especificando el proceso de consentimiento.
- ◆ Principios similares también fueron recomendados en el primer Informe sobre Industrias Extractivas del Banco Mundial (4).



- ◆ ¿Qué dicen las empresas?
- ◆ **El Consejo Internacional de Minería y Metales (ICMM), una organización liderada por trece de las principales empresas multinacionales y veinticuatro asociaciones nacionales e internacionales de la industria, ha desarrollado un conjunto de iniciativas para fortalecer los principios de responsabilidad social.**



- ◆ En el punto 4 de la declaración del ICMM se reconoce que históricamente la minería y sus operaciones extractivas “contribuyeron a veces a la degradación cultural, la restricción del acceso a algunas partes de su territorio y la alteración de sus medios de vida tradicionales”.
- ◆ En el punto 1 de la declaración de reconocimiento se señala que: “Los proyectos exitosos de minería y metales deben contar con el apoyo general de las comunidades en donde actúan, incluyendo a los pueblos indígenas, desde la exploración hasta el cierre de operaciones, para asegurarse acceso continuo al territorio y a los recursos”.



- ◆ Como parte de los compromisos, los miembros del ICMM señalan la necesidad de: “desarrollar relaciones con los pueblos indígenas a partir de la identificación de sus intereses y de los impactos del proyecto, que pueden incluir: **buscar el consentimiento para la actividades** [...] Negociar acuerdos en cuestiones tales como acceso y reparto de beneficios, participación, uso del territorio, etc.”(7).



- ◆ Sin embargo, hay que destacar que el elemento central en el mensaje de las empresas extractivas, a los estados y la sociedad civil en general, se desarrolla principalmente en el campo de la autoregulación o la de los mecanismos voluntarios. La gobernabilidad pasa por estos mecanismos.
- ◆ Y la pregunta clave es si los mecanismos de autoregulación son suficientes o no. (12)
- ◆ ¿Son una alternativa a la regulación pública?
- ◆ ¿ Son mecanismos **complementarios**?

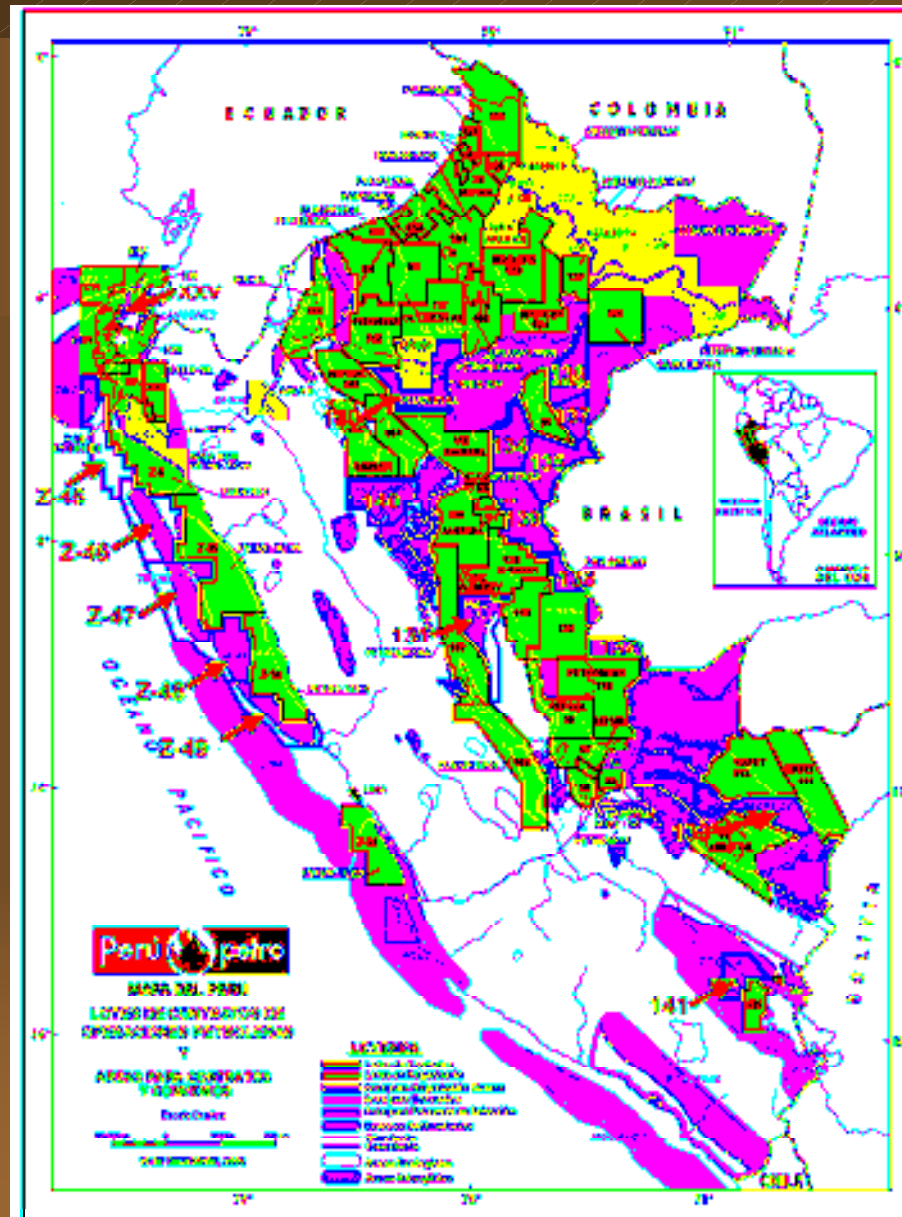
¿Qué está pasando en un país como el Perú?

- ◆ Sin duda el Perú es un buen ejemplo de las principales tendencias que se han venido dando en el sector de las industrias extractivas.
- ◆ Todos estos temas se han venido debatiendo intensamente.
- ◆ El Perú ha vivido en los últimos quince años varias etapas de expansión de las inversiones en industrias extractivas.
- ◆ Ocurrió en la primera mitad de la década del 90 y ha vuelto a ocurrir en los últimos tres años.



- ◆ Y estas inversiones han provocado importantes conflictos (ver informes de la DP)
- ◆ Hoy en día vivimos un nuevo momento de expansión de industrias extractivas (minero energéticas).
- ◆ Los presupuestos de exploración han aumentado.
- ◆ América Latina viene captando el porcentaje más importante de exploración a nivel mundial y dentro de la región el Perú ocupa un lugar destacado.

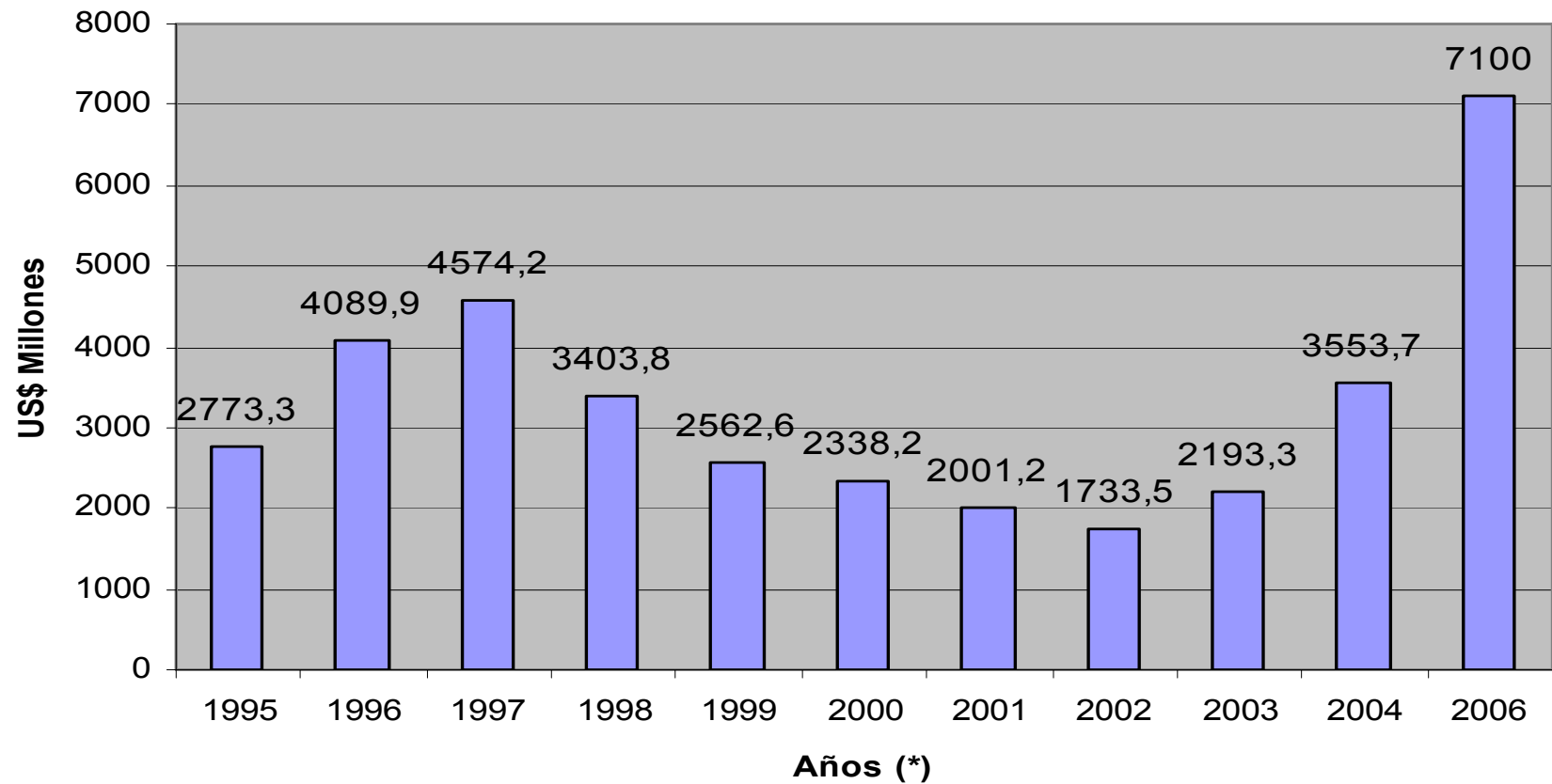




GASTOS DE EXPLORACIÓN EN EL MUNDO



Gastos de Exploración en el Mundo



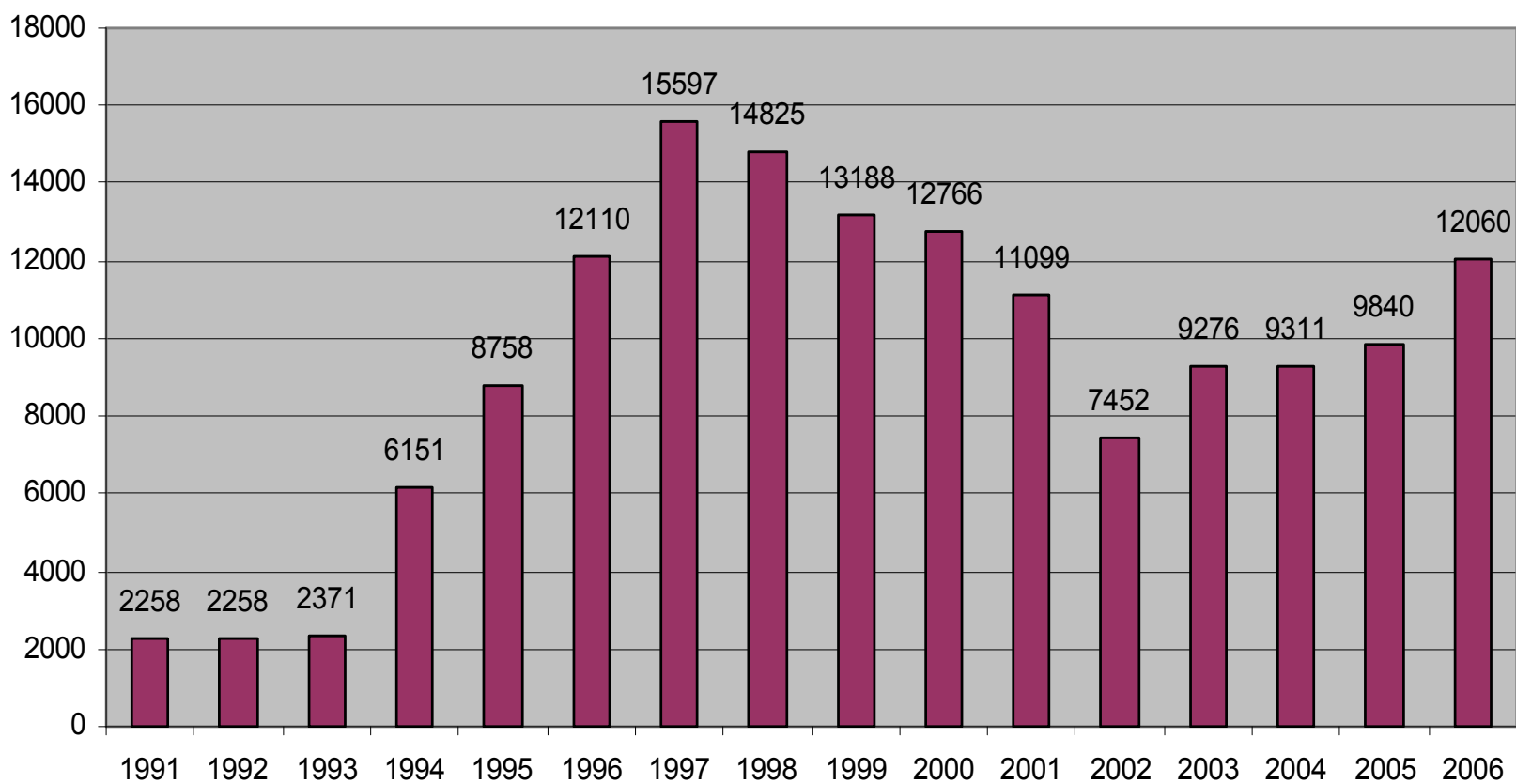
GASTOS DE EXPLORACION MINERA EN AMERICA LATINA en (millones de US \$)



	2000	2001	2002	2003	2004
Perú	139,4	127,5	102,9	111,0	195,7
México	96,2	82,2	54,8	79,8	153,5
Brasil	123,5	112,4	96,5	112,6	131,3
Chile	144,4	115,3	73,8	89,7	108,8
Argentina	69,2	71,6	42,1	37,6	53,4
Venezuela	6,2	7,0	4,9	18,1	25,7
Bolivia	15,3	11,6	9,1	4,4	13,2
Ecuador	10,1	6,4	4,7	10,0	11,6
Guatemala	4,7	7,5	6,5	5,1	11,3
Otros países y localización regional/1	52,9	34,3	52,6	49,6	69,0
Total América Latina	661,9	575,8	447,9	517,9	773,5
Perú más México/Total América Latina	35,6%	36,4%	35,2%	36,8%	45,1%

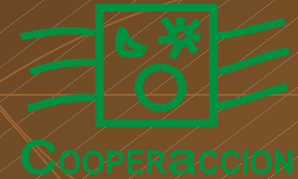
Fuente: CEPAL / Elaborado por Eduardo Chaparro Ávila. División de Recursos Naturales e Infraestructura. Sobre la base de "Corporate Exploration Strategies", Metals Economics Group, 2002, 2003 y 2004.

Evolución de los Derechos Mineros Vigentes (en miles de hectáreas)





- ◆ Y la gran pregunta que debemos hacernos ¿estamos preparados para un nuevo período de expansión acelerado de estas actividades?
- ◆ Respuesta - Hipótesis:
- ◆ No estamos lo suficientemente preparados y es probable que este nuevo proceso de expansión de las empresas extractivas en varias zonas continúe provocando conflictos.



- ◆ Por lo tanto se hace imprescindible identificar cual es la agenda pendiente que debe ser trabajada.
- ◆ Que permita identificar los puntos de equilibrio entre presencia de las industrias extractivas, gestión ambiental responsable y protección de los derechos de las poblaciones.
- ◆ Y esa agenda pasa por algunos aspectos claves:
- ◆ Recuperar gobernabilidad para las industrias extractivas aparece como un elemento clave.
- ◆ Desarrollar mecanismos efectivos de regulación, por ejemplo, en materia ambiental.



- ◆ El desarrollo de instrumentos para la gestión del territorio: planes de ordenamiento territorial, zonificación económica y ecológica, etc.
- ◆ Mecanismos efectivos para la gestión de conflictos.
- ◆ Propiciar mecanismos de participación ciudadana oportuna e informada.
- ◆ El manejo transparente de la información de los proyectos extractivos y sus impactos.



- ◆ Garantizar la transferencia de recursos a las zonas de influencia directa desde las fases iniciales de los proyectos.
- ◆ Promover la transparencia financiera.
- ◆ Revisar los aspectos referidos a las condiciones laborales.
- ◆ El desafío es, allí donde va a haber actividades extractivas, que se vinculen con los objetivos de desarrollo de las poblaciones.



- ◆ El BM señala que hay un “marco más amplio” que los países deben implementar en el desarrollo de sus industrias extractivas. Ese marco más amplio debe incluir: “el respeto a todos los derechos humanos, el acceso amplio de los ciudadanos a información acerca de las actividades, leyes ambientales eficaces y un gobierno con suficiente habilidad y recursos para poder actuar como freno y balance para las actividades comerciales. Si estas cosas no existen, todavía se puede atraer la inversión; sin embargo hay poca probabilidad de que dicha inversión conduzca al desarrollo sostenible”.
- ◆ (Informe: Revisión de las Industrias Extractivas).



www.cooperacion.org.pe