

LA POSICIÓN DE COOPERACIÓN FRENTE AL INFORME DEL BANCO MUNDIAL SOBRE INDUSTRIA EXTRACTIVAS

CooperAcción

El pasado 19 de Julio se venció el plazo fijado por el Banco Mundial (BM) para hacer llegar observaciones a la respuesta que ha dado este organismo al informe que revisa sus políticas en el sector de industrias extractivas. CooperAcción ha hecho llegar las siguientes observaciones que resumen nuestra posición sobre el informe y la problemática que engloba al sector minero en nuestro país.

A manera de antecedente

El informe final de la Revisión de las Industrias Extractivas (RIE) concluye que mientras el impacto de las actividades de las industrias extractivas sobre las comunidades es significativo, éstas, rara vez llegan a compartir sus beneficios. Este es un tema que se ha venido discutiendo intensamente en los últimos años en el Perú, país reconocido mundialmente por su actividad minera.

Como parte del análisis, la RIE comisionó un estudio¹ que examinó el programa de reforma estructural del Banco Mundial / FMI que fue implementado en el Perú en los años noventa.

La implementación de este programa provocó, entre otros aspectos, una expansión acelerada de la actividad minera en la última década. Sin embargo, si bien las políticas implementadas fueron sumamente efectivas para atraer inversiones en el sector minero, éstas no promovieron el desarrollo sostenible.

El estudio de la RIE encontró que:

- Los ingresos generados por la inversión minera no llegan a las comunidades locales afectadas.
- Se realiza actividad minera en áreas socialmente sensibles, lo cual provoca conflictos.
- La degradación ambiental generada por el sector minero es uno de los problemas más significativos del país en este campo.
- Un sistema de regulación inadecuado y una débil capacidad gubernamental limitan dramáticamente la contribución del sector minero al desarrollo social.
- Estas observaciones coinciden con el trabajo que CooperAcción ha desarrollado en la última década con comunidades peruanas. Investigación y trabajo de campo demuestran que muchas de las comunidades en las zonas de influencia de la actividad minera, viven en situación de pobreza extrema, que la contaminación ambiental continúa amenazando sus actividades de subsistencia y que se siguen presentando impactos sociales diversos.²

Recomendaciones de la RIE

La RIE hace varias recomendaciones importantes respecto al impacto de las industrias extractivas sobre las comunidades en sus zonas de influencia. A continuación comentamos la respuesta del BM frente a tres de estas recomendaciones.

1. Consentimiento

RIE

La RIE solicita que el Banco Mundial asegure que sus prestatarios y clientes obtengan el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas y las comunidades locales que estarían directamente afectadas por proyectos propuestos en las industrias extractivas. Mientras la RIE explica que este requisito no contempla un poder de veto para una sola persona o grupo, está claro que el 'consentimiento' involucra una elección.

Habiendo evaluado toda la información relevante, grupos potencialmente afectados pueden optar en no consentir un proyecto si lo estiman desventajoso. La intención de la RIE se revela en la propia caracterización del consentimiento libre, previo e informado. Este se define como "un proceso mediante el cual los pueblos indígenas, comunidades locales, gobiernos y compañías pueden llegar a acuerdos mutuos en un foro que ofrezca suficiente influencia para negociar las condiciones bajo las cuales se pueda avanzar"³. Además, la RIE recomienda que se negocien acuerdos para regular ciertas actividades en un proyecto propuesto, "si los pueblos indígenas y comunidades locales dan su consentimiento para el proyecto"⁴.

El consentimiento libre, previo e informado es un derecho humano reconocido internacionalmente que ha sido adoptado por la Unión Europea, agencias internacionales de desarrollo e inclusive instituciones internacionales financieras.⁵

En el Perú, ha quedado demostrado, en todos estos años de conflictos entre empresas mineras y comunidades, que el marco legal vigente no permite una adecuada participación de las comunidades en la toma de decisiones respecto al desarrollo de actividades como la minera. Sin embargo, en los últimos años las propias comunidades y sus instancias organizativas han desarrollado importantes iniciativas que han buscado presentar su posición y plantear demandas que reivindican derechos afectados por el desarrollo de proyectos mineros.

La comunidad de Tambogrande es un caso emblemático: frente a la amenaza y los evidentes impactos que iba a causar un proyecto minero en una zona agrícola, organizó un referéndum para que la población pueda expresar abiertamente su opinión. La experiencia de Tambogrande revela la necesidad de adoptar mecanismos auténticos de participación ciudadana, transparentes, formales y oportunos, que permitan recoger la opinión de las poblaciones afectadas.

Respuesta del Banco

La respuesta del BM revela un fuerte sesgo a favor de la aprobación de los proyectos y una cierta actitud paternalista hacia las comunidades. El BM

rechaza la recomendación de la RIE de demandar un consentimiento libre, previo e informado y en su lugar, se compromete a requerir la consulta libre, previa e informada con comunidades afectadas.

El BM caracteriza tal consulta como “un componente importante para garantizar que las comunidades estén bien informadas sobre los proyectos que les afectan y que les permite que se conozca su opinión y se les tenga en cuenta.”⁶ Se realizará la consulta para lograr “una amplia aceptación del proyecto por parte de las mismas.”⁷ La consulta resultará en una “participación informada”⁸ y ofrecerá a las comunidades la oportunidad de “comprender los proyectos que les afectan.”⁹

Reemplazando el concepto de consentimiento por consulta, el BM niega en la práctica a las comunidades el derecho de determinar su forma de desarrollo. En lugar de ejercer un verdadero poder de decisión sobre las tierras, recursos naturales y el desarrollo económico, las comunidades simplemente serán ‘informadas.’ El hecho que el BM señale que las perspectivas de las comunidades serán ‘tomadas en cuenta’ afirma un estilo paternalista que no garantiza que las decisiones serán realmente influenciadas por las necesidades y preferencias de las poblaciones en las zonas de influencia.

2. Reasentamiento

RIE

El reasentamiento de las comunidades para dar paso a los proyectos extractivos es un asunto íntimamente conectado con el tema del consentimiento. La RIE afirma que el Grupo del Banco Mundial (GBM) “debe participar en procesos que resulten en el consentimiento libre, previo e informado antes de que se produzca el reasentamiento, respetando de esta manera los derechos de los pueblos indígenas y recibiendo una licencia social para operar.

Esto significa que los proyectos del GBM solo resultarían en reasentamientos voluntarios, no forzados.”¹⁰

Respuesta del BM

La respuesta del BM a esta importante recomendación es preocupante. El BM difiere las decisiones sobre el reasentamiento a una revisión interna, dejando a las comunidades con el mecanismo inadecuado de la consulta que está descrito líneas arriba. La decisión del BM de no prohibir, inequívocamente, el reasentamiento no voluntario - una práctica que viola, de facto, los derechos económicos, sociales y culturales de las comunidades -, revela la falta de voluntad de realizar un cambio sustancial en el manejo de los proyectos en las industrias extractivas.

3. Compartir los beneficios

RIE

La RIE es inequívoca en su recomendación que se deben compartir los beneficios de las industrias extractivas con los grupos locales que están afectados por estas actividades. La RIE argumenta:

[e]l GBM solo debe apoyar los proyectos que beneficien todos los grupos locales afectados, incluyendo las minorías étnicas vulnerables, las mujeres, y los más pobres. El GBM debe negarse a financiar proyectos en que éste no sea el caso o los deben rediseñar para garantizar que se mejoren los niveles de vida de los grupos locales. Las comunidades más cercanas a los proyectos extractivos deben estar involucradas en (...) el desarrollo de los planes de reducción de la pobreza antes de que se inicien los proyectos.¹¹

La RIE promueve que se comparta los ingresos entre los gobiernos locales, regionales y nacionales e insiste que “[s]e debe proveer una parte equitativa de las rentas a las comunidades locales.¹²

La Respuesta del BM

Mientras el BM reconoce la legitimidad de compartir los beneficios, no se compromete a adoptar medidas que garanticen una real redistribución. La actitud de *laissez-faire* del BM en relación a la redistribución de la riqueza es clara cuando se depende de políticas desactualizadas que fueron diseñadas “para garantizar que los grupos afectados no se van a ver perjudicados por el desarrollo de la industria extractiva y, siempre que sea posible, se van a beneficiar¹³.

Además, en las circunstancias en las que una redistribución de los beneficios está definida como una posibilidad, el BM no parece preocuparse en que la redistribución sea ni de calidad ni adecuada. Lo más que el BM se compromete a hacer es trabajar “con los inversores para garantizar que las comunidades se beneficien de alguna forma de los proyectos que les afectan”¹⁴. Se puede argumentar que la simple apariencia de una redistribución de los beneficios satisface al BM: “[e]l GBM aconsejará a los gobiernos para garantizar que los ingresos lleguen a las regiones en las que se ubican los proyectos de las industrias extractivas, compensando así a las regiones del impacto negativo y dando un sentido del beneficio local”¹⁵.

La Minería Artesanal y de Pequeña Escala

En los últimos seis años, CooperAcción ha venido trabajando con la comunidad de minería artesanal Santa Filomena en Ayacucho. Nuestra institución ha desarrollado un modelo de intervención que promueve el desarrollo sostenible de las comunidades que realizan esta actividad. El modelo se enfoca en la modernización de los métodos de producción, la erradicación del trabajo infantil, la creación de oportunidades para la generación de ingresos para las mujeres y el fortalecimiento de las organizaciones mineras locales.

La aplicación del modelo en Santa Filomena ha generado mayores ingresos alternativos, la eliminación del trabajo infantil y una mayor producción minera reduciendo al mismo tiempo los impactos ambientales. Actualmente se está replicando el modelo en comunidades mineras artesanales en otros países de Sudamérica.

Las Recomendaciones de la RIE

La RIE hace varias recomendaciones significativas respecto a la minería artesanal y de pequeña escala. A continuación proporcionamos comentarios con respecto a la respuesta del BM sobre algunas de estas recomendaciones.

1. Formalizar y regular la minería artesanal

RIE

La RIE recomienda que el BM ayude a los gobiernos a legalizar y regular la minería artesanal e integrar esta actividad económica en el sector formal.

La Respuesta del BM

En respuesta a esta recomendación, el BM explica que “está de acuerdo que [la formalización de la minería artesanal] es un requisito probable para abordar la pobreza y otros asuntos relacionados a la minería artesanal”¹⁶. El BM argumenta que ya ayuda a los gobiernos a manejar estos asuntos y que aumentará sus esfuerzos.

La necesidad de formalizar la actividad minera artesanal y regular de manera adecuada este sector está reconocido ampliamente, inclusive por el propio proyecto Collaborative Group on Artisanal and Small Scale Mining (CASM) del BM. Sin embargo, llama poderosamente la atención que el BM no proporcione ningún detalle sobre cómo aumentará sus esfuerzos para promover la regulación del sector de la minería artesanal.

Sin este detalle, es imposible medir si tales esfuerzos serán adecuados o monitorear sus efectos.

2. El Proyecto CASM

En respuesta a las recomendaciones de la RIE, el BM menciona frecuentemente el proyecto CASM como el instrumento que le permitirá implementar varios de los cambios identificados.

CooperAcción ha participado en eventos auspiciados por el proyecto CASM y ha recibido apoyo del mismo para el desarrollo de actividades en zonas de minería artesanal. Pese a que reconocemos al proyecto CASM como una iniciativa importante, es necesario destacar que tiene varias limitaciones que restringen la posibilidad de realizar los cambios propuestos en la RIE. Por ejemplo, el proyecto tiene muy poco personal y un presupuesto limitado.

Es por eso esencial que el BM fortalezca y apoye con mayores recursos al proyecto, sobre todo si va a ser el mecanismo para impulsar las reformas necesarias. Pese a que el BM hace referencia a la necesidad de impulsar mejoras en el sector, una vez más estos compromisos carecen de detalle.

3. Las Mujeres y la Minería Artesanal

Además del trabajo infantil, la intervención de CooperAcción en Santa Filomena ha abordado el rol que juegan las mujeres en la minería artesanal. Ni el

proyecto CASM ni la respuesta del Banco Mundial frente a la RIE incorpora este aspecto. En la medida que las mujeres juegan un rol importante en la actividad minera artesanal y en el desarrollo de sus comunidades, los esfuerzos que deberán desarrollarse en el futuro en este sector tienen que tomar en cuenta este aspecto.

Conclusiones

CooperAcción saluda la iniciativa del BM de haber realizado la Revisión de las Industrias Extractivas. La RIE refleja con precisión varios aspectos de la problemática que enfrentan las comunidades afectadas por la actividad minera en el Perú e incluye un número de recomendaciones importantes que, de ser implementadas, podrían permitir que el sector minero contribuya al desarrollo sostenible.

CooperAcción considera que el BM debería aprovechar la oportunidad de reformar la gobernabilidad de las industrias extractivas para que éstas beneficien a las comunidades locales. Esto involucraría adoptar las recomendaciones de la Revisión de las Industrias Extractivas, aceptar el consentimiento libre, previo e informado de las comunidades antes de la aprobación de un proyecto, prohibir el reasentamiento involuntario y establecer mecanismos transparentes para la redistribución de los beneficios. También consideramos que el BM debería adoptar como política ayudar a los gobiernos a formalizar y regular los sectores de la minería artesanal y de pequeña escala, para lo cual deberá fortalecer y financiar adecuadamente el proyecto CASM. Finalmente, el BM debe incorporar como enfoque central en su trabajo el tema específico de las mujeres en la minería artesanal.

CooperAcción
Lima, Perú
cooperacion@cooperacion.org.pe