

Impacto de las Industrias Extractivas en los Derechos Colectivos sobre Territorios y Bosques de los Pueblos y las Comunidades

MARZO 2013



LA INICIATIVA PARA LOS DERECHOS Y RECURSOS

RRI es una coalición global de 14 socios y más de 120 organizaciones internacionales, regionales y locales, dedicadas a la promoción de reformas de la tenencia de tierras y de las políticas y mercados forestales. RRI aprovecha estratégicamente la colaboración y dedicación de sus socios y colaboradores en todo el mundo: compartiendo proyectos de investigación, apoyando reuniones y encuentros entre actores estratégicos y promoviendo procesos de cambio en diferentes regiones del mundo.

RRI opera bajo la coordinación del Grupo para los Derechos y Recursos, organización sin fines de lucro con sede en Washington, D.C. Para más información, por favor visite www.rightsandresources.org.

SOCIOS



DONANTES



Los puntos de vista presentados aquí son de los autores, y no necesariamente los comparten los organismos que generosamente patrocinaron el presente trabajo, ni tampoco los Socios de la Coalición.

Impacto de las Industrias Extractivas en los Derechos Colectivos sobre Territorios y Bosques de los Pueblos y las Comunidades

La Iniciativa para los Derechos y Recursos y Asociación Ambiente y Sociedad
Marzo 2013

IMPACTO DE LAS INDUSTRIAS EXTRACTIVAS EN LOS DERECHOS COLECTIVOS SOBRE TERRITORIOS Y BOSQUES DE LOS PUEBLOS Y LAS COMUNIDADES

Equipo de investigación

Margarita Flórez, abogada e investigadora ambiental, directora de la Asociación Ambiente y Sociedad. Coordinadora

Investigadores

Tania Arosemena, **Sizzly Valdés**, **Washington Lum**, Centro de Incidencia Ambiental, Panamá. Capítulo III

Ana Lucía Maya Aguirre. Abogada y Especialista en Derecho Constitucional de la Universidad Nacional de Colombia. Actualmente es investigadora de la Asociación Ambiente y Sociedad e integrante del Panel de expertos jurídicos del Grupo de Trabajo de la Red Internacional para los DESC. Capítulo I

Sebastián Rubiano, abogado y candidato a magíster en Geografía de la Universidad de los Andes. Actualmente es asesor jurídico del Grupo de Derecho de Interés Público (GDIP), investigador del Centro de Investigaciones Sociojurídicas (CIJUS) y profesor de Derecho Ambiental de la Universidad de los Andes, Colombia. Capítulo II

Sergio Vásquez, Estudiante de la Universidad de los Andes. Asistente de investigación

Mayra Tenjo, consultora, Colombia. Capítulo I

Juliana Sánchez, antropóloga, miembro del Semillero de Investigación Minería Ambiente y Territorio (SIMAT), adjunto al Grupo de Investigación Cultura y Ambiente de la Universidad Nacional de Colombia, Colombia. Asistente investigación para búsqueda y sistematización de bibliografía

Contratante

La Iniciativa para los Derechos y Recursos (RRI)

Consultora

Asociación Ambiente y Sociedad

Bogotá, 9 de marzo de 2013

ISBN: 978-0-9833674-7-5

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

Acrónimos	Definición
ACAPA	Asociación Campesina del río Patía
AIDA	Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente
AIDPI	Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas
ANAM	Autoridad Nacional del Ambiente (Panamá)
ANDI	Asociación Nacional de Industriales (Colombia)
ASILCOM	Asociación de Silvicultores Comunitarios de las Verapaces
CAO	Oficina del Ombudsman y Asesor en Materia de Observancia
CEACR	Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios
CEH	Comisión para el Esclarecimiento Histórico en Guatemala
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CFI	Corporación Financiera Internacional
CIAM	Centro de Incidencia Ambiental (Panamá)
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CIEL	Centro para el Derecho Ambiental Internacional
CIFOR	Center for International Forestry Research
COLCIENCIAS	Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación de Colombia
COGMANGLAR	Coordinadora de Comunidades Guatemaltecas por la Defensa de los Manglares y la Vida
CONAP	Consejo Nacional de Áreas Protegidas (Guatemala)
COONAPIP	Coordinadora Nacional de Pueblos Indígenas de Panamá
COPDICONC	Consejo Mayor para el Desarrollo Integral de Comunidades Negras de la Cordillera Occidental de Nariño y Sur del Cauca
CPLI	Consentimiento previo libre e informado
DIAN	Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (Colombia)
DIGARN	Dirección General de Gestión Ambiental y Recursos Naturales
DIGCL	Dirección General de Cumplimiento Legal
DIGCN	Dirección General de Coordinación Nacional
DINADE	Dirección Nacional de Desarrollo Empresarial del Ministerio de Comercio e Industrias
DPLF	Fundación para el Debido Proceso Legal
EIA	Estudio de Impacto Ambiental
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FCPF	Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques
FEDEGAN	Federación de Ganaderos (Colombia)
FEDERAFOGUA	Federación de Organizaciones Agroforestales, Ambientales y Agroecológicas del Occidente de Guatemala
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FONCOMUN	Fondo de Compensación Municipal (Perú)

GREMIEXT	Gremio de Industrias Extractivas (Guatemala)
ICA	Instituto Colombiano Agropecuario
IDEAM	Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Colombia)
IED	Inversión Extranjera Directa
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi (Colombia)
IIRSA	Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana
INAB	Instituto Nacional de Bosques
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática (Perú)
INRENA	Instituto Nacional de Recursos Naturales (Perú)
IRIC	International Resources Investment Corporation
MADR	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (Colombia)
MADS	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (Colombia)
MAGA	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (Guatemala)
MARN	Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (Guatemala)
MINAM	Ministerio de Ambiente (Perú)
MINEM	Ministerio de Energía y Minas (Perú)
MSICG	Movimiento Sindical, Indígena y Campesino Guatemalteco
NN.UU.	Naciones Unidas
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OCG	On Common Ground Consultants Inc.
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONG	Organización no gubernamental
ONIC	Organización Nacional Indígena de Colombia
ONU-REDD	Programa de colaboración de las Naciones Unidas para la Reducción de emisiones de la deforestación y la degradación de bosques en los países en desarrollo
PAM	Pasivos ambientales mineros
PETROECUADOR	Empresa Estatal de Petróleos del Ecuador
PIB	Producto interno bruto
PINFOR	Programa de Incentivos Forestales
PNLT	Parque Nacional Laguna del Tigre
PNN	Parque nacional natural
PNR	Parque nacional regional
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente
RBM	Reserva Biosfera Maya (Guatemala)
REDD	Reducción de emisiones por deforestación y degradación
R-PP	Propuesta de Preparación para REDD+
SEIA	Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental
SIDH	Sistema Interamericano de Derechos Humanos
SIGAN	Sistema Integrado de Gestión Ambiental Nacional

SIGAP	Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas
SINCHI	Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas (Colombia)
SNSM	Sierra Nevada de Santa Marta
TBI	Tratados bilaterales de inversión
TDR	Términos de referencia
TLC	Tratado de libre comercio
TUO	Texto Único Ordenado
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
UVG	Universidad del Valle de Guatemala
VRAE	Valle del Río Apurímac y Ene
ZRC	Zonas de reserva campesina
ZRF	Zonas de reserva forestal
ZRF2	Zona de reserva forestal Ley 2
ZRFp	Zona de reserva forestal protectora

INDICE

Introducción	9
Parámetros de análisis y metodología	10
Capítulo I: Revisión y análisis de los impactos de las industrias extractivas en América Latina ...	11
Situación de los Pueblos Indígenas, Afrodescendientes y comunidades campesinas	11
Alcance y límites de las legislaciones sobre los Pueblos Indígenas y Afrodescendientes. Análisis de casos	28
Capítulo II. Minería en América Latina, 2000-2010	40
Factores del incremento de la minería	41
Reformas a la legislación minera y de hidrocarburos en América Latina	45
Colombia	45
Perú	50
Guatemala	56
Panamá	59
Conclusiones	60
Capítulo III. Regímenes de licencias ambientales: diferenciación en el tratamiento	60
¿Por qué las licencias ambientales?	61
Normas sobre licenciamiento ambiental	62
Conclusiones	77
Capítulo IV. Proyecciones de las industrias extractivas en América Latina a 2020	77
Tendencias hacia 2020	77
Recomendaciones	80
Bibliografía	83
Noticias	97
Notas finales	98
Figuras	
Figura 1. Dinámica forestal a nivel nacional para los años 2001-2005	16
Figura 2. Cambio en el uso de la tierra Panamá. Proyección 2008.	18
Figura 3. Intereses mineros en Panamá	19
Figura 4. Superficie de bosques naturales, bosques plantados y vegetación secundaria en el país, 2009.	24
Figura 5. Áreas con mayores evidencias de deforestación	26
Figura 6. Regalías totales en millones de dólares pagadas por el sector extractivo	52

Figura 7. Productividad media y empleo, 2010	53
Figura 8. Peso relativo de cada departamento en el PIB minero en 1995 y 2004.....	57

Tablas

Tabla 1. Causas directas de la deforestación y degradación en la Amazonia peruana	22
Tabla 2. Conflictos mineros en zonas de protección ambiental	27
Tabla 3. Las definiciones de los indígenas en el Convenio 169 y la Ley de Consulta Previa en el Perú	31
Tabla 4. Comparativo sobre regulación CP y CPLI	32
Tabla 5. Comparación de casos	38
Tabla 6. Participación de la producción minera de América Latina y el Caribe en el total mundial.	43
Tabla 7. América Latina: Peso en las exportaciones del sector extractivo, 1990-2009	44
Tabla 8. Inversión minera por países en América Latina en la presente década	44
Tabla 9. Liquidación para pago de regalías por extracción de minerales Leyes 141 de 1994 y 756 de 2002	51
Tabla 10. Tipos de normas aplicables al licenciamiento ambiental en Guatemala, Panamá, Perú y Colombia	63

En este trabajo se recopilan y analizan algunos aspectos del impacto de las industrias extractivas. Se hace énfasis en la minería dado su aumento en intensidad, cantidad y cobertura en las dos últimas décadas, particularmente sobre territorios de los Pueblos Indígenas y Afrodescendientes que habitan en zonas objeto de las actividades de esta industria. Así mismo se estudian las repercusiones sobre los bosques naturales.

En la introducción, *Parámetros del análisis y metodología*, se delimita el campo de estudio y de las variables de análisis. Se define el enfoque metodológico y se plantean las hipótesis sobre algunos aspectos de las industrias extractivas y sus efectos socioambientales, en especial en lo concerniente a los Pueblos Indígenas y Afrodescendientes en cuatro países que tienen como una de sus principales rentas la minería y el petróleo.

El capítulo I, *Revisión y análisis de los impactos de las industrias extractivas en América Latina*, aborda la presencia de Pueblos Indígenas, Afrodescendientes y comunidades campesinas en las zonas forestales de los países seleccionados para este estudio (Colombia, Guatemala, Perú y Panamá), así como el estado de los bosques naturales en cada uno de ellos y los efectos de la superposición entre zonas de exploración minera y petrolera, zonas forestales y tierras y territorios colectivos. Con el fin de abordar los temas de la consulta previa, el consentimiento libre, previo e informado (CLPI), y la minería, se analizan de manera puntual los casos de Mandé Norte (Colombia), Mina Marlín/Cerro Blanco (Guatemala), Proyecto Conga (Perú) y Ngöbe Buglé (Panamá). Además se examina el caso de Sarayaku, fallado por la Corte Interamericana.

En el capítulo II, *Minería en América Latina: caracterización y aspectos contextuales, 2000-2010, con énfasis en Guatemala, Panamá, Colombia y Perú*, se sintetiza la situación de la minería en la región en la última década, resaltando los factores que han posibilitado su crecimiento exponencial con inclusión de nuevas áreas en los países. De igual forma, se presentan algunas proyecciones de los organismos que estudian el desarrollo de la minería y su evolución a 2020. En un segundo momento, se ofrece un panorama detallado de los marcos legales y de política fiscal sobre esta actividad que con frecuencia han sido modificados para ofrecer seguridad jurídica a las inversiones extranjeras, así como ha sido aprobada la amortización acelerada de activos y/o reducción de remesas con el ánimo de incentivar la inversión y ofrecer mejores condiciones a las empresas nacionales o foráneas.

En el capítulo III, *Regímenes de licencias ambientales*, se señalan los logros y falencias de los procesos de licenciamiento ambiental en los cuatro países. La inversión en las industrias extractivas posee seguridad jurídica, mientras que los procesos de licenciamiento ambiental son débiles y sus términos, con frecuencia, son reducidos, restringiéndose las posibilidades de defensa del medio ambiente e impidiendo la participación ciudadana.

Las recomendaciones incluyen las lecciones que se pueden extraer de las estrategias usadas por las industrias extractivas para posicionar su expansión, negociar con gobiernos e influenciar la adaptación a los mecanismos legales existentes. Por otra parte, se relacionan las lecciones aprendidas de las acciones de la sociedad civil y las organizaciones de base para demandar la protección del medio ambiente, la ampliación efectiva de su participación y la incorporación de la consulta previa y el CLPI en las legislaciones y reglamentos sobre las industrias extractivas.

En el capítulo IV, *Proyecciones de las industrias extractivas a 2020*, se consideran algunos aspectos que podrían constituir futuros campos de expansión de la industria y de agudizamiento de los conflictos a causa de ella. El análisis incluye las respuestas desde los gremios y la comunidad internacional.

Campo de estudio y variables de análisis

Esta sección define el enfoque metodológico y plantea las hipótesis resultantes del análisis de algunos aspectos de las industrias extractivas y sus efectos socioambientales, en especial sobre los Pueblos Indígenas y Afrodescendientes en cuatro países que tienen como una de sus principales rentas la minería y el petróleo.

Se hizo un estudio bibliográfico y analítico de algunos aspectos del desempeño de las industrias extractivas con énfasis en la minería entre los años 2000 y 2010. La revisión de fuentes primarias y secundarias incluyó: (i) informes producidos por organizaciones no gubernamentales; (ii) informes de las organizaciones regionales que trabajan sobre el tema de inversión; (iii) denuncias de los movimientos sociales afectados por la minería a gran escala; (iv) informes presentados por relatores a las Naciones Unidas (NN.UU.); (v) normativa pertinente de carácter nacional e internacional; (vi) propuestas de estrategias nacionales en el marco de la iniciativa de reducción de emisiones derivadas de deforestación y degradación (REDD); (vii) informes de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL); (viii) casos judiciales nacionales, y uno interamericano, adelantados por conflictos entre las industrias extractivas y Pueblos Indígenas, Afrodescendientes y comunidades campesinas.

Nos interesaba despejar algunas hipótesis de trabajo relacionadas con el auge de las industrias extractivas como coadyuvante en el desarrollo sostenible; si en su desempeño se respetan los derechos humanos de los Pueblos Indígenas, Afrodescendientes y comunidades campesinas que habitan las zonas afectadas; y, finalmente, si el tratamiento normativo de efectiva protección de estas industrias es proporcional a la eficacia de las leyes protectoras de los pueblos y las comunidades, de sus derechos colectivos sobre los territorios, así como de aquellas que garantizan un ambiente sano mediante el cumplimiento de procesos de licenciamiento ambiental y de las normas que protegen los bosques.

De acuerdo con los datos de organismos nacionales e intergubernamentales, América Latina se ha convertido en una potencia exportadora de minerales, gas y petróleo, incentivada, entre otros factores, por los altos precios logrados en los últimos años y por la emergencia de actores como China, que mantiene una creciente demanda. Algunos análisis económicos alertan sobre la denominada “enfermedad holandesa”, que en algunos países conduce a una sobrevaloración de la moneda, a un aumento de las exportaciones y al rezago de otros sectores productivos (Ocampo 2012; Sardi 2012). También se advierte sobre la necesidad de capitalizar estas ganancias cíclicas, con el objeto de tener reservas que permitan un mejor desempeño futuro en materia social y económica. Los gobiernos muestran este período de auge del extractivismo en la región como el único camino para el logro de la sostenibilidad social, económica y ambiental en sus países.

Nos detuvimos a estudiar los factores que explican el incremento de la exportación de minerales, además de la oferta y la demanda. Una primera revisión nos indica que esta industria es una de las beneficiarias de la ola de regímenes creados para facilitar la entrada de inversión extranjera a través de tratados bilaterales o multilaterales de inversión y libre comercio, que luego se traducen en normas nacionales, en lo que se ha denominado la globalización del derecho. Además, encontramos cambios de la modalidad de inserción del sector estatal en estas industrias, que pasó de extraer directamente los recursos a ser un ente promotor de la industria y un fiscalizador de sus actividades. Esto se devela en los regímenes tributarios especiales de esta actividad.

Respecto de los Pueblos Indígenas, Afrodescendientes y comunidades campesinas, también ha ocurrido la globalización de algunas normas; pero estas pertenecen al cuerpo de los derechos humanos, cuyo cumplimiento y plena efectividad tienen que ser refrendados de manera singular, caso por caso. Para ello consultamos la jurisprudencia relativa a decisiones emblemáticas de cada uno de los países.

Un tercer aspecto fue el análisis territorial de las iniciativas gubernamentales que tienen como objetivo acceder a fondos para elaborar las estrategias REDD+, que permitirían medir el carbono almacenado en los bosques naturales existentes en esas mismas zonas forestales, y, sobre esa base, entrar al mercado del carbono. Esta última aspiración de manejo sostenible de los recursos forestales contenida en las estrategias nacionales REDD+, debería compatibilizar y dar coherencia a los diferentes usos. Acá se pone de presente que los bosques más protegidos corresponden a territorios colectivos que con frecuencia son objeto de concesiones para explotaciones de minerales, petróleo y gas.

La metodología usada en esta investigación es eminentemente correlacional, basada en una cuidadosa revisión bibliográfica de cada uno de los procesos enunciados, para luego establecer relaciones entre estos. Se trató de una investigación multiescalar, que partió de un análisis de casos locales para formular hipótesis y recomendaciones supranacionales y regionales, lo cual supuso un importante proceso de sistematización, análisis de datos y elaboración de documentos. En cada acápite se identificaron algunas variables tanto comparativas como relevantes, que aparecen relacionadas en cada capítulo con el fin de comparar la regulación y los casos de los diferentes países.

CAPÍTULO I: REVISIÓN Y ANÁLISIS DE LOS IMPACTOS DE LAS INDUSTRIAS EXTRACTIVAS EN AMÉRICA LATINA

Efectos socioambientales de los proyectos. Estudios de casos nacionales y regionales sobre conflictos entre las industrias extractivas y Pueblos Indígenas y Afrodescendientes y comunidades campesinas.

Los objetivos de esta sección son: (i) presentar una visión breve y panorámica de la actual presencia de Pueblos Indígenas, Afrodescendientes y comunidades campesinas en territorios colectivos, amparados por normas internacionales y nacionales; (ii) mostrar el estado de los bosques naturales en los cuatro países y el grado de traslape con los territorios colectivos étnicos; y (iii) mostrar el estado de deforestación de los bosques naturales. Estos dos últimos acápites tienen como fuente principal los documentos de la propuesta para la preparación de la estrategia nacional de REDD (R-PP, por sus siglas en inglés) presentados por los países con el fin de obtener fondos para la conservación de dichos bosques. Asimismo incluye unas conclusiones específicas.

En la segunda parte se ofrece una revisión y un análisis comparativo de cuatro casos donde los intereses de las comunidades se han enfrentado con los de las industrias extractivas, lo que ha originado acciones judiciales nacionales, y un caso de importancia regional. Todos fueron analizados a la luz de la incorporación normativa nacional de los instrumentos internacionales que consagran el derecho de los Pueblos Indígenas a la consulta y al consentimiento libre, previo e informado y su nivel de aplicación.

Situación de los Pueblos Indígenas, Afrodescendientes y comunidades campesinas

Los Pueblos Indígenas y Afrodescendientes de América Latina han sido tradicionalmente marginados, excluidos dentro de sus sociedades nacionales, e incluso en su misma conceptualización como sujetos de derechos, lo cual se refleja en las importantes asimetrías en el grado de aplicación de estos.

Los derechos colectivos diferenciados se han visto diluidos con frecuencia en políticas públicas asimilacionistas, que buscan “integrar” a los grupos étnicos a la sociedad nacional, promueven el “desarrollo” económico y social en las comunidades y desconocen la diversidad cultural. Podríamos calificar esta estructura como “colonialismo interno” (Casanova 2006). Las clases gobernantes, muchas veces

respaldando intereses económicos transnacionales y nacionales, han definido los parámetros culturales de la sociedad nacional mediante diferentes mecanismos simbólicos y prácticos, llevando en la práctica a las comunidades indígenas y afrodescendientes a su exterminio cultural (Stavenhagen 2001).

A partir de los años ochenta, el debate sobre los derechos humanos incorporó nuevos sujetos sociales, lo que condujo a la adopción del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y de la Declaración de los Pueblos Indígenas de 2007. Estos instrumentos reconocen a los Pueblos Indígenas y a los Afrodescendientes el derecho humano fundamental de la libre determinación, el derecho al territorio, a su cultura, a no ser desplazados y a conservar un estilo de desarrollo que asegure su continuidad histórica. En 2011, en el informe *Industrias extractivas que realizan operaciones dentro de territorios indígenas o en proximidad de ellos*, presentado a la Comisión de Derechos Humanos por el relator especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya, se hace énfasis en una problemática que desde comienzos del presente siglo empezaba ya a ser palpable: el actual modelo de desarrollo, que implica en gran medida la idea de la extracción de recursos naturales como conducente al progreso, y entraña una violación importante de los derechos culturales, sociales, medioambientales y económicos de los Pueblos Indígenas:

Las actividades de las industrias extractivas producen efectos que a menudo violan los derechos de los Pueblos Indígenas. Los organismos públicos y las empresas privadas que participan en la extracción o explotación de recursos naturales, tanto en los países en desarrollo como en los desarrollados han contribuido a causar estos efectos. [...] El relator especial considera que las operaciones cada vez más numerosas de las industrias extractivas constituyen un problema apremiante para los Pueblos Indígenas a escala mundial. (NN.UU. 2011: 10)

Y añade:

Se deberán celebrar numerosos debates, todos ellos sin duda necesarios, sobre el modelo vigente de operaciones de extracción y su amplio impacto social y medioambiental. Mientras tanto, los Pueblos Indígenas seguirán siendo vulnerables a violaciones de sus derechos humanos que socavan los cimientos de su libre determinación y, en algunos casos, ponen en peligro su existencia misma como pueblos diferenciados. (NN.UU. 2011: 20)

El bienestar se considera consustancial al concepto moderno de desarrollo, que extiende los parámetros culturales de la sociedad occidental moderna a todos los rincones del mundo. Bajo esta premisa, la industrialización, la urbanización, la tecnificación de la agricultura y la comprensión de la naturaleza como objeto-recurso, por sí solos, conducen a una mejor calidad de vida. De la anterior noción se deriva que todas las culturas que habitan este planeta y que no comparten esta concepción son subdesarrolladas. Este discurso, el del desarrollo, se ha desenvuelto ampliamente en la praxis, produciendo subjetividades (desarrollados-subdesarrollados), construyendo territorialidades particulares y legitimando la concepción de la naturaleza como ente pasivo diametralmente opuesto a la sociedad y susceptible de ser administrada, planificada y mercantilizada (Escobar 1999).

Al revisar estudios de caso en Panamá, Perú, Colombia y Guatemala aparecen hechos repetidos que se suceden con la presencia de grandes actividades extractivas en territorios antes inexplorados. El desplazamiento forzado, el surgimiento de ejércitos armados paraestatales, la deforestación, la disminución en la cantidad y calidad del agua con la subsecuente pérdida de la calidad de vida y salud de los habitantes, la pérdida de la soberanía alimentaria, la compra ilegal de terrenos, el debilitamiento del tejido social y de la cohesión interna de las comunidades, el surgimiento de economías paralelas al extractivismo como el microtráfico, la prostitución y la pérdida de las formas tradicionales de subsistencia son afectaciones comunes en las zonas donde se realizan estas actividades.

Guatemala

Presencia actual de los Pueblos Indígenas y Afrodescendientes

Más de la mitad de la población de Guatemala (66%) es indígena o afrodescendiente. La Constitución de este país reconoce 23 grupos. La mayoría se autorreconoce como proveniente del pueblo maya, cuyos cuatro grupos más grandes son: el k'iche' (1,27 millones), el q'eqchi' (850.000 personas), el kaqchikel (830.000 personas) y el mam (620.000 personas) (INE 2002). Les siguen los afro garífunas, y después quienes se declaran pertenecientes a los grupos indígenas xincas (no mayas).

En la actualidad, la legislación sobre titulación colectiva de tierras a grupos indígenas o afrodescendientes continúa con la adjudicación de ejidos o tierras comunales, llamadas reducciones o pueblos indios con autonomía territorial restringida. La propiedad de la tierra y la administración está en cabeza del gobierno municipal y sigue siendo colectiva. Pero el usufructo es individual, lo cual en muchos casos ha generado confusiones en ciertas familias que han “enajenado” las tierras como propiedad privada. Este régimen sobre la propiedad colectiva se aplica a todos los grupos étnicos, tanto mayas como garífunas.

El pueblo afro indígena garífuna (afro-arawak-caribe), que habita a lo largo de toda la costa atlántica de Centroamérica, desciende de los africanos esclavizados durante la trata trasatlántica colonial y del mestizaje entre estas poblaciones africanas y las poblaciones caribe o callígano en las Antillas. Con la ocupación inglesa de San Vicente en 1763, los garífunas migraron masivamente a las costas hondureñas y de ahí a Guatemala, Nicaragua, Panamá y al sur de Belice.

Desde la segunda mitad del siglo XX las comunidades garífunas han sido víctimas de una fuerte discriminación racial en toda Centroamérica; la entrada de las empresas bananeras y de las jerarquías raciales estadounidenses instaló el imaginario de los garífunas como comunidades racialmente inferiores, hipersexuales y ociosas, que es preponderante, aunque ha venido cambiando (Anderson 2010).

Tras la firma del tratado de paz entre las guerrillas y el Gobierno en 1996, pareció abrirse la posibilidad de incluir de manera específica a estos pueblos en la legislación guatemalteca y construir normativas que reconocieran los derechos colectivos étnicos; puntualmente, el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas (AIDPI) acordó regularizar la situación jurídica de la posesión comunal de las tierras y actualizar el sistema de registro y catastro. Sin embargo, esta meta no se ha alcanzado:

A pesar de estos compromisos hasta la fecha Guatemala no ha actuado de manera consecuente con ellos, ni ha transformado los principios constitucionales y el Convenio 169 de la OIT en una legislación secundaria para la promoción y protección de las “formas de tenencia comunal o colectiva de propiedad agraria” que sea perdurable; (por ejemplo, legislación agraria relativa a la regularización y titulación de tierras indígenas). De la misma manera, el Estado guatemalteco tampoco ha promulgado una ley específica para comunidades indígenas, como se promete en el artículo 70 de la Constitución, incluyendo normas que garanticen los intereses de los Pueblos Indígenas relacionados con tierras y recursos naturales. (Thillet 2003: 98, 100, 107 y Roldán 2004: 10-11, citados en Van de Sandt 2009: 100)

El mismo informe señala que la única legislación existente sobre tierras es el Código Municipal de 2002, que intenta esclarecer los términos de la consulta previa y estipula que “el gobierno municipal establecerá, previa consulta con las autoridades comunitarias, los mecanismos que garanticen a los miembros de las comunidades el uso, conservación y administración de las tierras comunitarias cuya administración se haya encomendado tradicionalmente al gobierno municipal”, y que dicha consulta debería realizarse según los

procedimientos de las “consultas a las comunidades o autoridades indígenas del municipio”. Según Van de Sandt, “Este artículo se puede entender (interpretar) como un intento, por primera vez en la legislación nacional, de consolidar jurídicamente la competencia de las autoridades indígenas y de la comunidad en general en la administración de las tierras ejidales y comunales que históricamente han estado inscritas a nombre de las municipalidades (cf. Thillet 2003: 111, citado en Van de Sandt 2009)”.

Situación de los bosques naturales¹

Según el documento R-PP Guatemala, 4a. versión (2012: 49) y el mapa de cobertura vegetal y uso de la tierra (Maga 2006), el bosque ocupa en Guatemala un 37,2% del territorio e incluye las tierras con cubierta boscosa utilizadas para la producción de bienes y servicios forestales y/o ambientales. Los bosques se concentran en un 72% en los departamentos de Petén, Alta Verapaz, Izabal y Quiché. Respecto de la política y gestión forestal, la propiedad de la tierra forestal en Guatemala se divide en cinco categorías y tiene las siguientes proporciones: estado central, 34%; municipios, 8%; empresas privadas, 38%; grupos comunales, 15%; y otros, 5% (Espinosa, Cabrera y Dunning 2011: 19).

El documento R-PP Guatemala (2012: 50) estima que el país ha perdido el 50% de los bosques que existían en 1950 (tomando como línea base 6.973.924 hectáreas) y que la pérdida neta anual de bosque en el período 2001-2006 fue de 48.084 ha, con una tasa neta anual de 1,16%. Existen cinco frentes de deforestación que explican casi el 40% del fenómeno en el país: en el norte (Petén), nororiente (Izabal) y occidente (Huehuetenango); otros 97 focos explican el 11% de la deforestación y se ubican en el norte, noroccidente y nororiente del país; y el 49% restante, ligado al modelo de desarrollo y las políticas públicas, se reparte en pequeños focos distribuidos principalmente en el centro, en los remanentes de bosque de pino y encino.

En Guatemala hay más de 1,5 millones de hectáreas comunales que incluyen tierras de Pueblos Indígenas y comunidades. La Ley del Registro de Información Catastral de Guatemala (Decreto 41-2005 del Congreso de la República) define las tierras comunales como entes colectivos de “*propiedad, posesión o tenencia*” de comunidades y reconoce aquellas que tradicionalmente han estado bajo estos regímenes, estén registradas a nombre del Estado, de municipalidades campesinas o indígenas o de personas individuales. Esto podría generar alguna expectativa de regularización o reconocimiento de los derechos de las comunidades y Pueblos Indígenas. Gran parte de los bosques comunales han sido declarados como áreas protegidas, lo que afecta a los Pueblos Indígenas, como en el caso del departamento de Petén, en donde una parte fue declarada como área protegida de reserva de biosfera maya (RBM).

Guatemala es uno de los pocos países que reconoce la presencia campesina de mestizos mediante las concesiones forestales comunitarias en el Petén, que tienen como base un contrato por 25 años celebrado entre el Gobierno y la organización comunitaria por medio del cual tienen acceso, uso, manejo de recursos maderables y no maderables (Monterroso y Barry 2009). Además, hay experiencias de manejo comunitario: en la comunidad indígena El Chilar (departamento de Escuintla), en los 48 cantones del departamento de Totonicapán con sus bosques de coníferas; a Asociación de Comunidades Forestales (ACOFOP) en Petén y el caso de Concesiones Forestales Comunitarias de una Reserva de Biósfera; la Asociación de Organizaciones de los Cuchumatanes (ASOCUCH) en Huehuetenango y el manejo de bosques de coníferas con participación de mujeres; los casos de Reforestación y Agroforestería Comunitaria de la Federación de Cooperativas de las Verapaces (FEDECOVERA) y la Asociación de Silvicultores Comunitarios de las Verapaces (ASILCOM); el caso de la Red Iberoamericana de Bosques Modelo manejados por la Fundación Laguna de Lachuá en Alta Verapaz y de la Mancomunidad de los Altos en Quetzaltenango por la Federación de Organizaciones Agroforestales, Ambientales y Agroecológicas del Occidente de Guatemala (FEDERAFOGUA); el caso del manejo Comunitario de Manglares la COGMANGLAR del Sur de

Guatemala; y finalmente, el de los Chajineles que realizan un proceso de uso, manejo y conservación de bosques en la cadena volcánica central, entre otros (Documento R-PP Guatemala 2012: 61).²

Motores de deforestación y su tratamiento en el R-PP

Los motores de deforestación tienen causas estructurales atribuidas al modelo de desarrollo económico que, en la búsqueda del crecimiento productivo, agota los recursos naturales del bosque. En los diferentes documentos R-PP se iteran los mismos factores y en pocas ocasiones se referencian de manera concreta los actuales megaproyectos que se planean en territorios boscosos.

El R-PP de Guatemala señala como principales factores de deforestación: el crecimiento poblacional, la pobreza, el sistema educativo, la cultura forestal y los sistemas de tenencia y distribución de la tierra. A pesar de la finalización de la guerra y de los acuerdos de paz, el progreso del reconocimiento de la tenencia de la tierra se mantiene igual y la concentración de la riqueza en Guatemala no ha cambiado significativamente.³ De acuerdo con el PNUD (2011: 260), “Una quinta parte de la población sigue participando de no más del 3% de los ingresos totales, mientras que la quinta parte de más recursos obtiene más de tres quintas partes de la riqueza”.

Como causas indirectas de la deforestación, el documento R-PP identifica: baja oferta de empleo en el área rural, corrupción, cultura de cultivos limpios, debilidad institucional para el monitoreo forestal, fallas en el mercado de intermediación, mercado financiero y políticas públicas. Y como causas directas: los cultivos de uso ilícito, la agroindustria que se dedica a la palma de aceite o soja, la ganadería y la tala y quema de bosques.

Según un estudio del Instituto de Incidencia Ambiental y otros (2003), la concentración de la tierra sigue siendo elevada; teniendo en cuenta las cifras del Informe de Desarrollo Humano del PNUD (2002), se afirma que: “el 18.6% de la tierra en Guatemala se concentra el 91.1% de las microfincas y fincas subfamiliares; en tanto el 62.5% de la superficie de fincas concentra el 1.5% de las unidades mayores de 45 ha”, lo que significa que el proceso de fragmentación de pequeñas propiedades de la tierra es creciente y tiende a empobrecer a los habitantes del campo dado que estas pequeñas unidades de tierra con capacidades de uso preferentemente forestal son utilizadas para agricultura de subsistencia (Instituto de Incidencia Ambiental y otros 2003: 33). Esta tendencia se mantiene aumentando el minifundio (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, 2006, en R-PP Guatemala 2012: 56).

Sin embargo, subsisten fuertes presiones a los bosques provenientes de procesos de colonización y políticas públicas que incentivan el cambio de uso de la tierra, de usos forestales adecuados a agricultura y ganadería extensiva en tierras de vocación preferentemente forestal.

Desde el año 2005, en algunas de estas zonas surgieron grandes movilizaciones indígenas y sociales en oposición a la implementación de megaproyectos, sobre todo hidroeléctricos, y a la explotación de recursos naturales minerales. El occidente de San Marcos y Huehuetenango, así como el oriente de Alta Verapaz e Izabal, son sectores con grandes zonas de bosques y Pueblos Indígenas donde mayoritariamente se concentran las licencias y las solicitudes de minería metálica (oro, níquel, cobre).⁴

El proyecto “Fénix” se ubica en el territorio indígena maya Q’eqchi en el municipio de El Estor, departamento de Izabal, donde actualmente renace el interés de la empresa rusa Solway Group⁵ de explotar las reservas de níquel. La constante oposición de las comunidades indígenas detuvo las operaciones y no se permitió la explotación; sin embargo, han tenido que resistir desalojos violentos, ataques, amenazas, violaciones y asesinatos de líderes como el de Q’eqchi’ Adolfo Ich Chamán.

comarca Kuna Yala, al Congreso General Kuna y a los congresos locales como autoridades tradicionales con jurisdicción propia (Ley 16 de 1953). Sentado este precedente, paulatinamente las demás comunidades indígenas panameñas fueron exigiendo la titulación de sus territorios y su declaración como comarcas. En 1972 se estableció constitucionalmente el derecho de los indígenas panameños a la propiedad colectiva sobre sus tierras y los derechos de administración sobre los recursos existentes. En 2008 se expidió la ley de “Tierras Colectivas”, que estableció el procedimiento especial para la adjudicación de la propiedad colectiva de los Pueblos Indígenas que no están dentro de las comarcas. En la actualidad existen las comarcas Embera-Wounaan (1983), Kuna de Madugandi (1996), Ngöbe Buglé y Campesino (1997), y Kuna de Wargandi (2000). Estas cinco comarcas cuentan con estructuras de gobierno propio y el Estado garantiza la educación bilingüe e intercultural. No todos los Pueblos Indígenas panameños tienen un territorio delimitado, ni todas las comunidades pertenecientes a cada uno de los pueblos (Ngöbe, Buglé, Kuna, Embera, Wounaan) que tienen tituladas comarcas están asentadas dentro de los linderos de una sola comarca. En la práctica, muchos de los derechos otorgados a los Pueblos Indígenas se respetan solo dentro de las comarcas y, más allá de ellas, las vulneraciones son constantes.⁶

De acuerdo con el precepto constitucional, en los territorios indígenas cualquier estudio de exploración, explotación y desarrollo de actividades y uso de sus recursos naturales debe ser autorizado por los Pueblos Indígenas. Dichas actividades no deben causar daño a su integridad cultural, social y económica ni a sus valores espirituales.

Situación de los bosques naturales

El documento R-PP de mayo 16 de 2009, señala que Panamá tiene 75.717 km² y está situado en el extremo sur del corredor biológico mesoamericano. De acuerdo con el inventario forestal nacional llevado a cabo por la FAO en 1970, el bosque natural cubría aproximadamente 4.081.600 ha, equivalentes al 53% del territorio. Las 70 áreas protegidas mencionadas en el informe del Sistema de Áreas Protegidas de 2008 equivalen al 35,81% del territorio nacional.

Los bosques se localizan en las provincias de Darién, Panamá y la comarca de Ngöbe-Buglé. La primera de estas, en el extremo oriental del país, es la de mayor tamaño, con una superficie de 16.619 km², de los cuales cerca de 1.500 km² son bosques. La provincia del Darién está constituida por 4 distritos y 24 corregimientos. Los distritos de Cémaco y Sambú componen la comarca indígena embera-wounaan, establecida legalmente en 1982 (Consortio BCEOM - TERRAM 2005: 44).

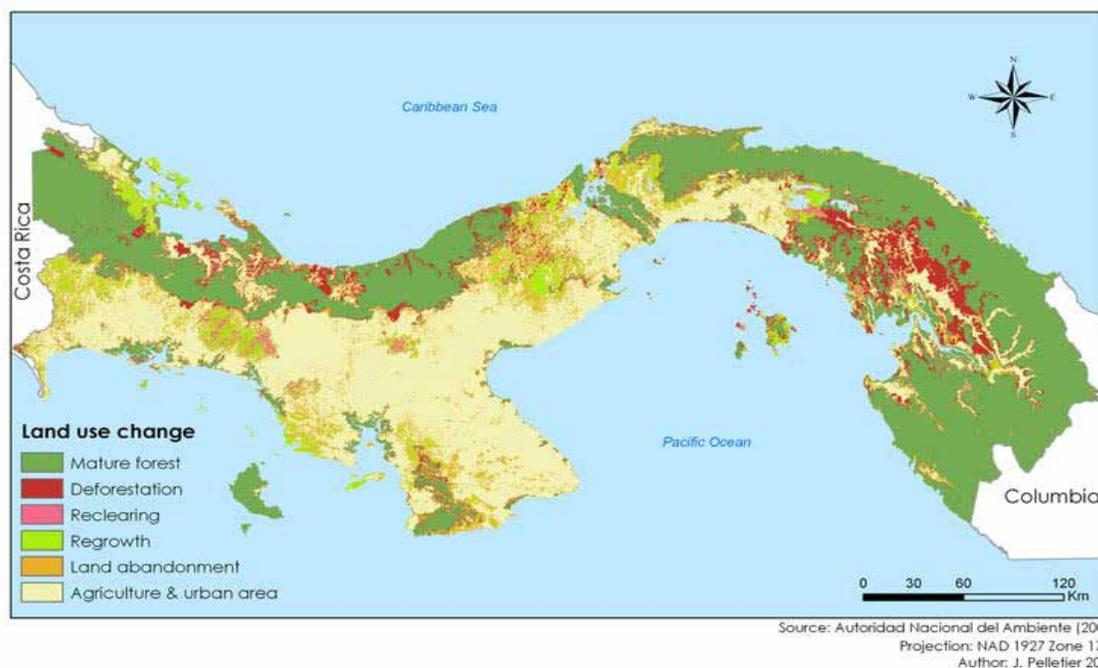
Las áreas protegidas abarcan una superficie de 11.496,2 km², la mayoría (50,4%) parques nacionales. Como en otros de los países analizados, figuras de conservación estatal traslapan territorios colectivos, lo que implica posibles riesgos para la autonomía, el desarrollo y el gobierno propio de los Pueblos Indígenas, tal y como lo expresaba la comunidad Naso Tjërdi:

La creación de los parques como el Parque Internacional La Amistad (PILA) y el Bosque Protector Palo Seco sobre las tierras ocupadas tradicionalmente por los Naso Tjërdi sólo trajo la pérdida de gobernabilidad de este territorio, y por otro lado, el Gobierno extiende certificaciones para intervenir en este territorio, sin consulta previa al pueblo Naso Tjërdi. (Coordinadora Nacional de Pueblos Indígenas de Panamá, COONAPIP, 2010: 24)

Motores de deforestación y su tratamiento en los R-PP

El informe final sobre la cubierta forestal y el uso de la tierra en la República de Panamá indica que durante el período 1992-2000 la primera se redujo a 330.569 hectáreas equivalentes al 8,5% en ocho años, lo que representa una pérdida anual de 41.321 ha y una tasa anual de 1,12%. Las reducciones fueron mayores en la

FIGURA 2. CAMBIO EN EL USO DE LA TIERRA PANAMÁ. PROYECCIÓN 2008



Fuente: FAO (2003). "Estado de la diversidad biológica de los árboles y bosques de Panamá".

comarca Ngöbe-Buglé (21,77%), Darién (13,89%) y Panamá (12,21%), donde persisten las principales bolsas de la deforestación (R-PP Panamá 2009: 76).

La colonización de áreas boscosas provocó una marcada deforestación, que en la provincia del Darién alcanza el 13,9%. Este proceso obedece a fenómenos como el modelo de desarrollo económico, que condujo a una fuerte presión sobre los indígenas; la comunicación interoceánica, que marcó el modelo productivo que ejerce presión sobre los bosques; y la presencia continua de las fuerzas militares estadounidenses en el área hasta fines del siglo pasado. Las actividades agropecuarias constituyen la principal presión sobre los bosques de la provincia de Darién. La ausencia de planificación efectiva para su implementación conlleva el establecimiento de frentes de colonización desordenados, como los que hoy en día se ubican en la carretera interamericana y a lo largo del río Chucunaque (Consorcio BCEOM - TERRAM 2005: 53).

En la Provincia de Darién actualmente existen grandes reservas solicitadas en concesión para la exploración y explotación de metales preciosos y no preciosos. En Chocha (oro y cobre), en Bocas del Toro; Cerro Colorado (cobre), en Chiriquí; Cerro Pelado (oro), en la comarca Ngöbe-Buglé; Santa Rosa y Remance (oro), en Veraguas; Molejón y Petaquilla (oro y cobre), en Coclé del Norte; Cerro Quema (oro), en Tonosí; Viento Frío (oro), en Colón; y Zioro (oro), en Capira, entre otros (Casorla s.f.). En el bosque de Donoso, Minera Panamá se prepara para explotar cobre en 2015 una vez aprobada la concesión sobre 13.600 ha.

Otro proyecto que tendría un impacto sobre el bosque es la interconexión eléctrica Panamá-Colombia, una línea de transmisión de aproximadamente 600 kilómetros, tendida entre las estaciones Cerromatoso en Colombia y Panamá II, que afectaría las comarcas Kuna Yala y la serranía del Darién en Panamá.

poblados. La Ley Forestal y de Fauna Silvestre de 1975 dispuso que la parte de los territorios de comunidades nativas que correspondiera a tierras de uso forestal sería otorgada solo a título de usufructo. A 2009 existían 1.260 comunidades nativas tituladas (Canseco 2010), de las cuales no todas están inscritas en los Registros Públicos ni cuentan con información georreferenciada de catastro por falta de recursos económicos asignados para la demarcación y titulación de las tierras de los Pueblos Indígenas, lo que incrementa los conflictos sociales originados por la invasión de colonos, la superposición de derechos entre comunidades, poblaciones rurales y concesiones forestales, entre otros motivos.

La Constitución Peruana de 1993 marca un hito en cuanto a liberalización de las políticas respecto de las comunidades campesinas y nativas. La ley de tierras del 14 de julio de 1995 prescribe que dichas comunidades cambien su personería jurídica por una de tipo empresarial, tendiendo a individualizar la propiedad de sus tierras. A partir de ahí las comunidades nativas y campesinas pueden celebrar contratos de arrendamiento o asociarse con terceros para explotar recursos forestales o mineros.¹¹ El gobierno de Alan García cuestionó el ejercicio de los derechos de la propiedad comunal campesina, calificando a las comunidades andinas como pedigrüneas e incapaces de valorar sus recursos (Del Castillo y Castillo 2012: 32),¹² sembrando la idea de que es necesario contar con la inversión extranjera para hacer productivas las zonas rurales andinas.

Muchas de las comunidades indígenas andinas, quechuas y aymaras, parlantes de lengua materna, que tienen el estatus de comunidades campesinas, están organizadas en rondas campesinas (instituciones autónomas de larga data) y aglutinan pequeños núcleos de ronderos dependientes de las comunidades y en algunos casos de entidades estatales. Los grupos indígenas peruanos más representativos son los awajunos, jaqarus, kandosis, matsigenkas, quechuas, shawis, yaminahuas y yines.

Situación de los bosques naturales

De acuerdo con el documento R-PP del Perú de 7 de marzo de 2011, el país ocupa el segundo lugar en superficies boscosas de la región y el cuarto en bosques tropicales en el mundo (INRENA 1999: 7). Posee el 13% de los bosques amazónicos, con cerca de 69 millones de hectáreas, sobre los cuales se han otorgado 556 concesiones forestales maderables en una superficie total de 7,1 millones de hectáreas; concesiones ecoturísticas; sobre productos del bosque (castaña); 16 concesiones de conservación sobre 423.095 ha, de reforestación en 135.143 ha, y una concesión de manejo de fauna silvestre en 3.861 ha. Se señala que hay superposiciones de derechos sobre la misma extensión de bosques otorgados por diversas instituciones a distintos actores (R-PP Perú 2011: 53).

Los bosques son patrimonio del Estado y de uso público. Existen diversas posibilidades de aprovechamiento: concesiones forestales maderables en bosques de producción permanente, concesiones forestales no maderables (principalmente castaña), concesiones de ecoturismo y concesiones de conservación, cuando se trata de bosques de producción permanente (BPP) y de protección; y se conceden bosques a las comunidades campesinas y a las comunidades nativas (R-PP Perú 2011: 47).

Motores de deforestación y su tratamiento en el R-PP

La deforestación de bosques tropicales acumulada al año 2000 fue de 7.172.553,97 hectáreas y entre 1990 y 2000 fue de 150.000 ha/año. Proyecciones más recientes basadas en los datos del Mapa de la Deforestación – 2000 estiman que la deforestación de la Amazonia peruana al año 2009 sería equivalente a 8,5 millones de ha. Las regiones de San Martín, Amazonas, Loreto y Junín son las más afectadas (R-PP Perú 2011: 54; Dourojeanni, Barandiarán y Dourojeanni 2010).

De acuerdo con el R-PP, son tres los factores que inciden en la deforestación: las inversiones públicas y privadas en infraestructura, en el sector minero, en energía y en el sector agropecuario con un crecimiento

fuerte en los últimos años; el crecimiento demográfico superior al 1,5% por año; y las migraciones internas de la sierra hacia la selva. Estos procesos se han convertido en causas subyacentes de la deforestación por invasión de tierras, uso indebido del bosque y apertura del bosque por infraestructura de transporte, energía y minería (R-PP Perú 2011: 54).

Estas causas se remontan a las políticas de Estado de los años 1940 a 1970, que alentaron la migración hacia la selva con el fin de ampliar la frontera agrícola. Por ejemplo, proyectos de infraestructura vial para abrir camino hacia la selva como las carreteras de penetración Olmos-Marañón-Saramiriza, Selva Central al Pichis y Marginal de la Selva y actualmente los ejes IIRSA norte, sur y centro.

La minería, las hidroeléctricas y la agroindustria tienen un impacto directo sobre el bosque, pero su impacto indirecto (apertura de áreas antes impenetrables y fuente de migración hacia la selva) es mucho más grande. El Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) señala que la población de la selva del Perú pasó de 1.772.000 pobladores, en 1981, a 4.115.000 en el año 2007, y subraya que Loreto y San Martín son los departamentos de mayor recepción; dados los niveles de pobreza y la falta de oportunidades, los habitantes encuentran en la tumba de monte un medio de vida. La falta de vigilancia de las concesiones forestales y el bajo valor de los productos primarios redundan en un aumento del aprovechamiento (Plataforma Climática Latinoamericana 2012).

La falta de control de las concesiones forestales, se ha puesto en evidencia en acciones ilegales que involucran a las mismas concesiones madereras. De acuerdo con un estudio de la Agencia de Investigación Ambiental (AIA), entre 2008 y 2010, múltiples concesiones en el Perú tuvieron origen en permisos irregulares por invención de censos forestales, utilización de permisos para lavar madera extraída ilegalmente y tala ilegal en las concesiones (AIA 2012).

Colombia

Presencia actual de los Pueblos Indígenas, Afrodescendientes y comunidades campesinas

En Colombia existen dos tipos de territorios colectivos: los resguardos demarcados a los Pueblos Indígenas y los territorios colectivos para las comunidades negras, denominadas de esa manera por la legislación. La extensión de los resguardos indígenas representa el 27% de la superficie continental del país con 30.571.640 hectáreas y contiene el 43% de los bosques naturales de la nación (26.485.028 ha), el 1% de los bosques plantados (819 ha) y el 7% de la vegetación secundaria (583.347 ha) (IDEAM et ál. 2007). Respecto de los Pueblos Indígenas, el Gobierno declara la existencia de 87 grupos étnicos¹³ con una población de 785.356 personas, mientras que la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC) señala la existencia de 102 pueblos con una población de 1.380.000 personas. Por su parte, los afrocolombianos representan el 26% del total de la población nacional, es decir más de 10 millones de personas.

Los territorios de Pueblos Indígenas y Afrocolombianos se encuentran en casi todos los ecosistemas del país, incluyendo la selva amazónica y del pacífico, el piedemonte andino, las sabanas naturales de la Orinoquia, los ecosistemas altoandinos, los valles bajos interandinos, las planicies del Caribe y nichos ecológicos como la Sierra Nevada de Santa Marta (SNSM). Algunos territorios están ubicados en áreas de difícil acceso y son percibidos como “territorios salvajes, fronteras y tierras de nadie”, caracterizadas por la ausencia del Estado (Serje 2005).

El resguardo es el título de propiedad colectiva de los Pueblos Indígenas. La Constitución de 1991 establece que los resguardos son propiedad colectiva, no enajenable, imprescriptible e inembargable (arts. 63, 329).¹⁴ Así mismo, reconoce a las comunidades autonomía política y jurídica, y al cabildo como órgano administrativo de cada resguardo.

TABLA 1. CAUSAS DIRECTAS DE LA DEFORESTACIÓN Y DEGRADACIÓN EN LA AMAZONIA PERUANA

Causas directas de deforestación y degradación	Amazonia norte (Loreto y San Martín)	Amazonia sur (Madre de Dios y Valle del Río Apurímac y Ene)	Amazonia Central (Ucayali)
Infraestructura	Aperturas o vías de penetración, incluyendo vías de exploración petrolera.		
	Carretera interoceánica futura (norte) y carretera Iquitos-Nauta.	Carretera interoceánica que cruza de Brasil al Pacífico en Perú (IIRSA).	Carretera “Federico Basadre” que une Pucallpa con Lima y la “Marginal de la Selva”.
Expansión de la frontera agrícola	Agricultura debida a la tumba, la tala y la quema del bosque para instalar cultivos de sobrevivencia.		
	Promoción de cultivos de gran escala como palma aceitera en San Martín. Períodos más cortos de barbecho en Loreto.	Promoción de cultivos de gran escala.	Promoción de cultivos anuales usando agricultura de roza y quema. Pastos en bosques secundarios, en los noventa. Agricultura en las riberas de los ríos desde 2000.
Extracción forestal	Producción de carbón en bosques pantanosos. Extracción ilegal de madera.	Actual e incremento en el futuro por mejorar acceso a los mercados. Extracción ilegal de madera.	Caminos forestales dan acceso a los migrantes para colonizar. Extracción ilegal de madera.
Minería aurífera informal de oro	N.A.	En ríos y bosques.	N. A.
Proyectos de energía	48 lotes petroleros y de gas concesionados a empresas privadas en dos tercios de la Amazonia.		
		Proyectos hidroeléctricos, exploración y explotación de petróleo y gas natural.	
Otros factores	Producción de hoja de coca en el Valle del Huallaga.	Producción de hoja de coca en el Valle del Río Apurímac y Ene (VRAE).	Producción de hoja de coca en las partes altas de la cuenca del Aguaytía (1985-1995). Falta de control de fuegos.

Fuente: Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (FCPF) (2011). Plantilla de propuesta para la preparación de Readiness (R-PP) Perú, p. 57, Cuadro 2a-4.

A las comunidades negras se les han titulado cerca de 5.000.000 hectáreas, de las cuales unas 3.361.645 son bosques naturales que corresponden al 5% del país, y 973.030 ha están cubiertas de vegetación secundaria y representan el 12% del total nacional. La Constitución de 1991 también reconoce la ocupación ancestral de los pueblos afrodescendientes sobre porciones del territorio nacional. La Ley 70 de 1993 define a las comunidades negras como grupo étnico, regula la forma de reconocimiento, constitución, ampliación y saneamiento de los territorios colectivos conocidos como tierras de las comunidades negras, estableciéndolas como inalienables, imprescriptibles e inembargables, e identifica al consejo comunitario como la entidad de administración interna. En la región del Pacífico algunos territorios indígenas se superponen con territorios de comunidades negras.

Existen zonas con traslape entre áreas de parques nacionales naturales (PNN) y resguardos en una extensión de 10.409.081 hectáreas, que contienen un 17% del total de bosques naturales. En el Registro Público se encuentran inscritas como propiedad de la nación y al mismo tiempo como propiedad de los cabildos, generando una ambigüedad que tendrá que ser abordada, especialmente en cuanto a la posible distribución de beneficios de los proyectos REDD+ (Laborde 2007).

El artículo 7 del Decreto 622 de 1974 establece que, por su naturaleza, los resguardos indígenas son compatibles con el Sistema de Parques Nacionales Naturales y determina la creación de *regímenes especiales* de manejo como mecanismo para conciliar las dos instancias. Sin embargo, durante el proceso de socialización para la formulación del R-PP, los representantes de las comunidades indígenas plantean que aún existen casos de conflicto sobre quién y cómo se ejerce la autoridad administrativa y ambiental en estos territorios. Formalmente, no aparece traslape entre territorios titulados a comunidades negras y áreas protegidas por cuanto la Ley 70 de 1993 excluye esa posibilidad. Pero en la práctica muchos territorios ancestrales habitados por comunidades negras coexisten con áreas protegidas del Sistema de Parques, situación que debe ser abordada en la formulación de la estrategia nacional de REDD.

Por otra parte, con la Ley 160 de 1994 se crearon las zonas de reserva campesina (ZRC), que les concede un título colectivo y que se pueden establecer en áreas de amortiguación de parques nacionales naturales. Las ZRC, reglamentadas por el Decreto 1177 de 1996 para consolidar los procesos de colonización que se han realizado durante décadas en Colombia, corresponden en buena parte a zonas de cobertura forestal dentro de la categoría de baldíos nacionales. Se concibieron como una figura para ordenar, regular y limitar la propiedad rural, pero esto no se ha logrado. Se han creado reservas campesinas en varios departamentos y cubren cerca de 1.000.000 de hectáreas que albergan a una población cercana a los 100.000 campesinos (Ordóñez 2012: 28).¹⁵

Situación de los bosques naturales

La importancia de la ubicación de los Pueblos Indígenas radica en que el 75% del área total de los bosques naturales se encuentra en ocho resguardos (Witoto, Cubeo, Curripaco, Puinave Nuk, Cubeo-Curripaco-Piapoco-Piaroa-Puinave, Yucuna-Tanimuka-Matapi-Makuna-Cubeo, Embera-Katio y Tanimuca) de la región amazónica (IDEAM 2010). Once de los 156 territorios colectivos albergan el 50% de bosques naturales que posee el Pacífico y corresponden a los consejos comunitarios de Acadesan, Mayor del Medio Atrato, la Cordillera Occidental Nariño (COPDICONC), Pro-Defensa del Río Tapaje, Mayor de Nóvita, Alto Guapi, río Baudó Acaba, Renacer Negro, Asociación Campesina del río Patía (ACAPA), río Cajambre y Mayor del Municipio Condoto e Iró (IDEAM 2010).

De acuerdo con el documento R-PP Colombia, 6ª. versión de 25 mayo de 2012, el país tiene una superficie total de 207.040.800 hectáreas, de las cuales 114.174.800 corresponden al área continental y 92.866.000 al área marítima. Por su parte, los bosques cubren 61.246.659 hectáreas, que representan el 53,64% del área

continental. Mediante la Ley 2ª de 1959 fueron declaradas siete grandes zonas de reserva forestal (ZRF): Pacífico, Central, Río Magdalena, Sierra Nevada de Santa Marta, Serranía de los Motilones, Cocuy y Amazonia. El Pacífico y la Región Amazónica poseen el 48,8% del área forestal del país (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, MADS, 2011). Las áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales representan el 11% del total del área continental del país (12.606.730,13 ha); las áreas de protección regional abarcan el 3,2% del área nacional (3.707.696 ha) y las áreas de protección local el 0,4% (463.026 ha) (IDEAM 2010).

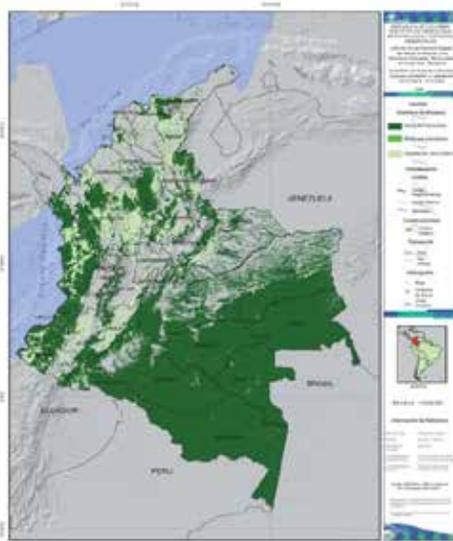
La Propuesta de Preparación para REDD+ (R-PP Colombia) privilegia las regiones de la Amazonia y el Pacífico como principales contenedoras de los bosques naturales en el país. La región del Amazonas incluye los departamentos de Amazonas, Caquetá, Guainía, Guaviare y Vaupés, que poseen la mayor área de bosques naturales del país con 35.184.675 hectáreas, aproximadamente el 50% del total nacional (zona suroriental del país). La región del Pacífico es un lugar privilegiado, ya que el 79% de sus ecosistemas no han sido transformados (R-PP Colombia 2011: 31-32) y posee más de 5 millones de hectáreas de bosque natural en los departamentos de Chocó, Antioquia, Valle del Cauca, Cauca y Nariño.

Motores de deforestación y su tratamiento en el R-PP

El actual Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 plantea cinco grandes motores de desarrollo para el país: 1) agricultura, 2) minería, 3) infraestructura, 4) vivienda y 5) innovación, de los cuales el 2 y el 3 son causantes directos de procesos que ponen presión sobre los recursos naturales y generan deforestación (R-PP Colombia 2012: 112).

El R-PP identifica como principales causas estructurales de la deforestación en el país las orientaciones económicas, políticas e institucionales, las políticas públicas de los sectores productivos de infraestructura, la minería, la ampliación de la frontera agrícola, la colonización y el desplazamiento, los cultivos ilícitos, la extracción de madera, entre otros.

FIGURA 4. SUPERFICIE DE BOSQUES NATURALES, BOSQUES PLANTADOS Y VEGETACIÓN SECUNDARIA EN EL PAÍS, 2009



Fuente: R-PP Colombia, 6ª. versión, tomado de IDEAM 2010.

Las grandes inversiones en infraestructura vial favorecen la mercantilización de los recursos naturales en zonas aún inexploradas por el capital. La estrategia de “Infraestructura para la prosperidad” pretende invertir 99,3 billones de pesos en obras viales, ferroviarias, fluviales, portuarias, urbanas y aeroportuarias; para 2021 se pronostica tener más de 2.000 km de carreteras de doble calzada, 4.000 km de vías en rehabilitación y el mantenimiento integral de 50.000 km de red terciaria.

Actualmente, el país participa en un *boom* minero que afecta grandes e importantes zonas boscosas; el R-PP estima que el 34% de los parques nacionales se podrían ver afectados por las solicitudes mineras y alerta sobre el alcance de este posible desarrollo minero en relación con cualquier tipo de actividad REDD+ que se planea implementar. Como se había mencionado, las regiones de la Amazonia y el Pacífico, priorizadas para implementación de proyectos REDD+, son lugares habitados por una buena parte de los Pueblos Indígenas y Afrodescendientes del país.

Según datos del catastro minero, cerca del 51% del área colombiana (incluida la Amazonia y Chocó biogeográfico) se encuentra titulada o solicitada para minería. En la siguiente tabla se evidencia el conflicto entre la minería y las zonas de protección ambiental del país. Muchas de las zonas de conservación se encuentran amenazadas por solicitudes de explotación minera que no tienen en cuenta la afectación sobre los ecosistemas.

Según el último documento R-PP Colombia, el cambio de uso de suelo por pasturas en el periodo 2005-2010 corresponde al 55,5%, concentrado en las regiones Amazónica y Andina (R-PP Colombia 2012: 109). El 90% del total del área sembrada, equivalente a 4,9 millones de hectáreas, se dedica a los productos de la canasta básica alimentaria; la superficie destinada a los cultivos no alimentarios (algodón, tabaco, fique, flores, caña para etanol y palma para biodiesel) representa el 2,5% y los cultivos forestales, el 7,2% (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, MADR, 2010).

Colombia sigue registrando una concentración alta de la propiedad de la tierra, y el índice Gini es de 0,86, uno de los más altos del mundo. La concentración de la tierra está directamente relacionada con los conflictos entre el uso actual y el uso potencial: 38 millones de hectáreas están dedicadas a la ganadería, cuando solo 21 millones tienen aptitud agroecológica para este uso (R-PP Colombia 2012: 90; Ibáñez y Muñoz 2010).

De los 38,6 millones de hectáreas destinadas a la ganadería, solo 19,3 millones están en tierras con vocación ganadera, error que ha motivado que la Federación de Ganaderos (FEDEGAN) haya elaborado el Plan Estratégico de la Ganadería 2019 cuya meta es “devolver a la naturaleza 10 millones de hectáreas”.

Uno de los fenómenos más recurrentes en la historia colombiana es el desplazamiento interno por motivos económicos y de fuerza. Hay regiones enteras del piedemonte amazónico que han sido pobladas a causa del desplazamiento de población de otras zonas del país, falta de oportunidades económicas en las zonas de origen y concentración de tierras en manos de unos pocos. Las principales zonas de colonización y emisoras de población desplazada se encuentran en los departamentos del Cesar, Santander, Antioquia, Caquetá, Putumayo, Cauca, Arauca y Chocó.

De acuerdo con la FAO (1990), “Durante el período 1959-1973 la extensión total de ‘áreas intervenidas’ fue estimada en unas 8.900.000 ha de bosques densos y unas 800.000 ha de sabanas, incluyendo formaciones forestales abiertas en los departamentos de Arauca y Meta.”¹⁶

A lo largo de más de 30 años, los cultivos ilícitos han causado alta deforestación de las selvas colombianas, ya que se concentran en departamentos con altas coberturas forestales, generando un fuerte impacto sobre los bosques. Se ha estimado que para el establecimiento de una hectárea de marihuana, coca o amapola se deben remover entre 1,5, y 4,5 ha de ecosistemas naturales (Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas, SINCHI 2010). El método más utilizado para el cambio de uso del suelo es la

tala y/o quema de miles de hectáreas. En el documento R-PP se calcula que la quema de los bosques y selvas significa la destrucción de 380 toneladas de biomasa por hectárea, lo que implica un total acumulado de 152 millones de toneladas de biomasa convertidos en cenizas, CO₂ y sedimentos.

Preocupa el avance de los cultivos ilícitos hacia otras zonas. Tres departamentos reportaron incremento del área sembrada con coca: Chocó (+1.402 ha), Córdoba (+618 ha) y Antioquia (+333 ha). Es necesario destacar el continuo crecimiento de estos cultivos en el Pacífico, donde el área sembrada en 2004 se ha ampliado nueve veces.

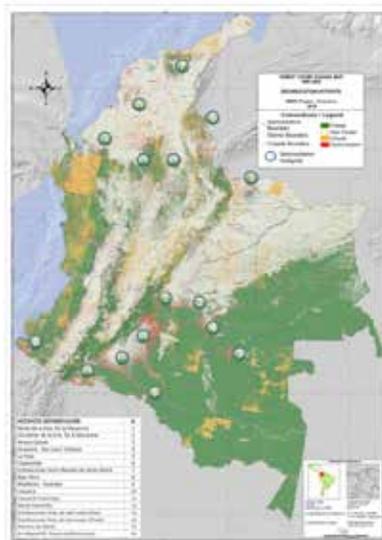
Un 70% de la madera destinada para el consumo de las industrias del mueble y la construcción en Colombia proviene de los bosques naturales. Adicionalmente, la participación de las plantaciones comerciales crece en anteriores zonas boscosas del Pacífico, Magdalena Medio y la Amazonia. El Banco Mundial (BM) destaca que la tala ilegal en el país se estima en un 42% de la producción total de madera. La frontera entre el comercio legal e ilegal es muy débil, dado que el sistema de monitoreo del producto fuera de las plantaciones no es eficiente ni los salvoconductos cumplen plenamente su función.

Otra causa de deforestación son los incendios. Las estadísticas sobre área afectada entre 2002 y 2008 arrojan un promedio de 40.186 ha por año. El fenómeno de El Niño afectó 135.453 ha en 2007 y 69.153 ha en los tres primeros meses de 2010 (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, MAVDT 2010). La mayor recurrencia de incendios se presenta en la región Andina (Antioquia, Cundinamarca, Huila y Valle del Cauca), seguida por Boyacá, Casanare y Tolima, la región de la Orinoquia y el Caribe.

Conclusiones

- En los documentos R-PP se debe profundizar el análisis sobre la falta de coherencia en las políticas sectoriales, puesto que altera las condiciones reales de los bosques para almacenar el carbono que se planea vincular a los mecanismos del mercado.
- La ordenación del territorio es esencialmente una función a cargo del Estado. El análisis de las áreas boscosas de Perú, Colombia, Guatemala y Panamá evidencia que el ordenamiento para el uso y

FIGURA 5. ÁREAS CON MAYORES EVIDENCIAS DE DEFORESTACIÓN



Fuente: R-PP Colombia, 6ª. versión, 25 mayo de 2012.

TABLA 2. CONFLICTOS MINEROS EN ZONAS DE PROTECCIÓN AMBIENTAL

Área protegida o ecosistema estratégico	Área (ha)	% afectado por títulos
Parque nacional natural (PNN)	10.421.513	
Área de títulos en PNN	45.175	0,4
Número de títulos	44	
Parque nacional regional (PNR)	51.497	
Área de títulos en PNR	251	0,5
Número de títulos	5	
Zona de reserva forestal protectora (ZRFp)	468.593	
Área de títulos en ZRFp	22.103	4,7
Número de títulos	57	
Zona de reserva forestal Ley 2 (ZRF2)	43.801.089	
Área de títulos en ZRF2	1.017.790	2,3
Número de títulos	198	
Páramos fuera de parques (PAR)	1.187.343	
Área de títulos en PAR	108.972	9,5
Número de títulos	391	
Humedales RAMSAR	711.334	
Área de títulos en RAMSAR	26.320	3,7
Número de títulos en RAMSAR	79	

Fuente: R-PP Colombia, 6ª. versión.

usufructo del territorio boscoso de manera sostenible carece de gobernabilidad y coordinación intra e interinstitucional, lo que permite y promueve múltiples transposiciones de interés sobre una misma área. La débil planificación aumenta el riesgo de seguir vulnerando los derechos humanos individuales y colectivos de los pueblos que habitan esos territorios.

- Las áreas boscosas de Panamá, Guatemala, Perú y Colombia muestran una creciente intervención causada por actividades productivas, como la explotación mineroenergética, y la construcción de infraestructura para la integración regional, como vías e hidrovías, que generan destrucción y cambio en las coberturas boscosas naturales, degradando el suelo y la funcionalidad de los ecosistemas.
- A pesar de la acelerada deforestación y degradación de los bosques ocasionada por la implementación de los diferentes proyectos, las Propuestas de Preparación para REDD+ de Perú, Panamá, Guatemala y Colombia no examinan suficientemente los motores de la deforestación en las áreas boscosas que se encuentran en riesgo de desaparecer o degradarse. Por lo tanto, dichas propuestas no cuentan con datos eficientes para planificar en el mediano y largo plazo una estrategia de reducción tanto de la deforestación y degradación de los bosques, como de los efectos del cambio climático.
- Las áreas boscosas identificadas por los países como potenciales para proyectos REDD+ a menudo se superponen o traslapan con territorios de los Pueblos Indígenas, Afrodescendientes y/o comunidades campesinas, lo que implica conflictos de intereses y riesgos para los derechos humanos y de tenencia colectiva.

Alcance y límites de las legislaciones sobre los Pueblos Indígenas y Afrodescendientes. Análisis de casos

El Convenio 169 de la OIT reconoció internacionalmente el derecho a la consulta previa (CP) para los Pueblos Indígenas (PI), derecho que en 2007 fue extendido a los pueblos afrodescendientes por parte de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT (CEACR 1989). En ese mismo año, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas reconoció el derecho al consentimiento previo, libre e informado (CPLI) a estas comunidades.

Recientemente, la reivindicación de estos derechos ha adquirido nueva relevancia, dada la expansión de las industrias extractivas hacia zonas ocupadas ancestralmente por los Pueblos Indígenas y Afrodescendientes en América Latina y el mundo. Esto ha generado resistencias entre actores estatales y privados, tensiones para el capital económico y cuestionamientos al modelo de desarrollo.

Esta sección aborda entonces algunos de los actuales debates en torno a la CP y el CPLI en relación con las industrias extractivas con énfasis en la minería en dos países de Sur América (Colombia y Perú) y en dos de Centroamérica (Panamá y Guatemala). Para ello, se revisa la regulación de la CP y el CPLI en los cuatro países, se examinan las particularidades de la regulación de las industrias extractivas, se presentan casos, se hace un análisis comparativo de los casos objeto de estudio, se profundiza en el Caso Sarayaku (Ecuador) y, finalmente, se exponen algunas conclusiones.

La consulta previa y el consentimiento previo, libre e informado

Los cuatro países participan en sistemas internacionales de protección y son parte de diversos tratados, lo que implica obligaciones frente a los derechos de los Pueblos Indígenas y Afrodescendientes.

Específicamente, Colombia, Guatemala y Perú han ratificado el Convenio 169 de la OIT, mientras que Panamá aún no lo ha hecho. De otra parte, Guatemala, Panamá y Perú votaron a favor de la Declaración de los Pueblos Indígenas, aprobada mediante resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas, mientras que Colombia se abstuvo. Esta declaración reconoció el derecho al CPLI de las comunidades indígenas y afrodescendientes (Convenio 169 de la OIT, art. 6), hace parte del llamado *soft law*¹⁷ e influencia el derecho interno.¹⁸ En los cuatro países, la CP ha sido aplicada en casos relacionados con las industrias extractivas, cuya regulación ofrece dificultades, dado que mediante procedimientos expeditos propicia e incentiva su expansión sin considerar los derechos de los Pueblos Indígenas y Afrodescendientes.

A continuación se expone brevemente la situación de cada país, a la luz de las definiciones legales y reglamentarias, es decir excluyendo los desarrollos jurisprudenciales, y enfatizando en la regulación de las industrias extractivas. También se muestran las similitudes y diferencias de la regulación en los cuatro países.

Regulación de la consulta previa y el consentimiento previo libre e informado en Guatemala, Panamá, Colombia y Perú

Perú

Perú reconoce los tratados internacionales en el nivel constitucional (DPLF 2011: 13). Es el único de los cuatro países objeto de estudio que cuenta con una ley sobre consulta previa: Ley 29785 de 2011. Sin embargo, el carácter “incluyente” no es enteramente claro, dado que el proceso estuvo marcado por agresiones a las comunidades (Damonte y Ramírez 2012) y la norma aparece como un instrumento de gubernamentalidad de la etnicidad, que en el largo plazo permite legitimar políticas neoliberales y facilitar la implementación de los proyectos (Lu 2011).¹⁹ Así mismo, la finalidad de la consulta parece

amplia, pues habla de consentimiento entre el Estado y los Pueblos Indígenas (art. 3), pero la definición de “indígena” es problemática puesto que se limita a los “directos descendientes”, desconociendo a quienes se autodefinen como “mestizos” (Lu 2011) (tabla 3).

La consulta previa en el Perú se reglamentó a través del Decreto Supremo 001-2012-MC (Reglamento de la Ley 29785), que establece que la consulta no es vinculante, salvo acuerdo entre las partes, restringiendo el alcance de los derechos. Adicionalmente, el Ministerio de Energía y Minas expidió el “Reglamento del Procedimiento para la aplicación del Derecho a la Consulta a los Pueblos Indígenas para las actividades minero energéticas”, que ha sido rechazado por las organizaciones indígenas, dado que desconoce el Convenio 169 (Damonte y Ramírez 2012).

Existen obstáculos socioeconómicos y políticos que dificultan la implementación del derecho a la CP: la pobreza, la lentitud en la titulación de tierras, las concesiones para explotación de recursos sin consulta previa y la ausencia de claridad en las competencias para el conocimiento de casos (DPLF 2011: 14). Por un lado, es difícil acceder a servicios de asesoría independiente debido a la escasez de recursos, habida cuenta que participar en procesos de consulta cuando otras necesidades básicas apremian es contrario a los derechos humanos. Por otro lado, la incertidumbre en la titulación de tierras puede generar inseguridad jurídica en el momento de la consulta. Por su parte, las concesiones sin consulta previa constituyen una grave violación de los derechos de los Pueblos Indígenas y Afrodescendientes. Por último, los factores relacionados con la competencia y la respuesta institucional pueden ser un obstáculo para el acceso efectivo de los Pueblos Indígenas y Afrodescendientes a sus derechos mediante la consulta previa.

Colombia

Este país ratificó el Convenio 169 de la OIT, que, mediante la figura del bloque de constitucionalidad, fue integrado en el derecho interno, en el mismo nivel de la Constitución colombiana.²⁰ También tiene normatividad respecto de la participación indígena y afrodescendiente en relación con la CP.²¹ Además, existe una amplia jurisprudencia de la Corte Constitucional que ha dado un importante alcance al derecho internacional en esta materia (Maya 2009: 80) y ha reconocido el derecho al CPLI.²²

No obstante, Colombia sigue careciendo de una ley que regule integralmente la CP. Ha habido algunos intentos por establecer una normatividad al respecto, sin que se haya finalizado el proceso. Numerosas normas han sido declaradas inconstitucionales por falta de consulta previa, lo que ha generado resistencias frente al ejercicio de este derecho, afirmándose incluso que la CP “enreda” los proyectos de desarrollo.²³

Adicionalmente, existen obstáculos políticos y sociales para la vigencia y aplicación del derecho a la CP, tales como la ausencia de voluntad política, una mayor implementación de megaproyectos de infraestructura y explotación de recursos naturales (Due Process of Law Foundation, DPLF 2011: 10). También hay otros aspectos propios del contexto del conflicto armado colombiano y los conflictos por la tierra, como el desplazamiento forzado, los homicidios y los riesgos para la integridad (DPLF 2010: 10).

Guatemala

Este país no tiene una ley específica en relación con la CP. La Corte de Constitucionalidad ha señalado que el Convenio 169 está en el mismo nivel de la Carta Magna (Yagenova 2012: 75). Sin embargo, la protección que ha hecho este tribunal es de carácter formal y el escenario institucional ha contradicho las disposiciones del Convenio 169 (Declaraciones del Movimiento Sindical ante la ILO publicadas en la 11th Sesión del CEACR. <http://www.ilo.org>. Accesado 12 de marzo, 2013).

Además, las leyes generales también violan a este derecho. Particularmente, la aprobación de la Ley de Minería generó profundas inconformidades entre la población indígena y se promovió una acción de inconstitucionalidad.²⁴

Panamá

El Gobierno panameño no ha ratificado el Convenio 169 de la OIT aduciendo que “el país ya protege los derechos de las etnias panameñas; la propiedad de la tierra es colectiva mediante las comarcas y sería problemático determinar si el convenio aplica por fuera de estas; el Convenio 169 atenta contra la unidad del país, puesto que da prelación a unas comunidades por encima de otras.”²⁵ Ha habido un clamor de la sociedad civil para que el Gobierno ratifique este instrumento internacional.²⁶

Si bien no hay ley de consulta específica, existen normas ambientales sobre la CP y el CPLI (Valiente 2012, sin publicar). Particularmente, la Ley 72 de 2008 establece el procedimiento especial para la adjudicación de la propiedad colectiva de tierra a los Pueblos Indígenas que no están dentro de las comarcas. El artículo 14 de esta ley señala que las entidades gubernamentales y privadas deben coordinar con las autoridades tradicionales en aras de garantizar el consentimiento previo, libre e informado de los pueblos y comunidades indígenas, respecto de los planes, programas y proyectos que se desarrollen en sus territorios.

El Decreto Ejecutivo 209 del 5 de septiembre de 2006, que reglamenta el Capítulo II del Título IV de la Ley 41 de 1 de julio de 1998, y la Ley General de Ambiente de 1998 sobre Procesos de Evaluación de Impacto Ambiental establecen lo relacionado con la consulta a la ciudadanía y señalan específicamente que los proyectos deben ser consultados con las comunidades (Valiente 2012, sin publicar).

La norma más polémica sobre la regulación de las industrias extractivas ha sido la Ley 8 de 2011, mediante la cual se reformó el Código de Recursos Minerales, dado que permite, entre otras cosas, la inversión extranjera directa en el sector minero panameño, lo que ha ocasionado diversas protestas de la población.

La tabla 4 relaciona y compara las regulaciones sobre CP y CPLI de los cuatro países a partir de algunas variables hasta aquí analizadas.

Similitudes y diferencias de la regulación en los cuatro países

Las normas sobre la CP y el CPLI y su aplicación no logran garantizar la efectividad de los derechos de los Pueblos Indígenas y Afrodescendientes; la regulación va desde un marco normativo internacional más garantista (aunque no suficiente) hasta unas regulaciones internas fuertemente restrictivas.

En primer lugar, la normatividad internacional ha sido clave para la defensa de los derechos de los Pueblos Indígenas y Afrodescendientes, tanto el Convenio 169 de la OIT como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas que reconoció el derecho al CPLI. Este alcance ubica a las comunidades indígenas en un nuevo escenario de negociación, no como espectadores de la expansión del desarrollo, sino como actores con voz frente a la explotación de los recursos naturales en sus territorios (Maya 2012).

En el plano nacional, Perú es el único país con una ley sobre consulta previa, aunque, como se anotó, ésta genera ciertas dudas en cuanto a su alcance. Sin embargo, es importante que el país haya expedido dicha normatividad, dado que justamente el vacío jurídico agrava la situación de desprotección de las comunidades. Sin querer señalar que una norma legal subsane la discriminación histórica o garantice *per se* el derecho a la CP y al CPLI, lo cierto es que en el marco de un proceso garantista y participativo, sin duda, constituye un paso para la protección de los derechos de las comunidades.

TABLA 3. LAS DEFINICIONES DE LOS INDÍGENAS EN EL CONVENIO 169 Y LA LEY DE CONSULTA PREVIA EN EL PERÚ

Convenio 169 de la OIT	Ley de Consulta Previa
<p>Artículo 1</p> <p>1. El presente Convenio se aplica:</p> <p>a) a los pueblos tribales en países independientes, cuyas condiciones sociales, culturales y económicas los distinguen de otros sectores de la colectividad nacional, y estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial;</p> <p>b) a los pueblos en países independientes considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la Conquista o la Colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conserven todas las instituciones sociales, económicas, culturales y políticas propias o parte de ellas.</p> <p>2. La conciencia de su identidad tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio.</p> <p>3. La utilización del término “pueblos” en este Convenio no deberá interpretarse en el sentido de que tenga implicación alguna en lo que atañe a los derechos que pueda conferirse a dicho término en el derecho internacional.</p>	<p>Artículo 7. Criterios de identificación de los Pueblos Indígenas u originarios</p> <p>Para identificar a los Pueblos Indígenas u originarios como sujetos colectivos se toman en cuenta criterios objetivos y subjetivos.</p> <p>Los criterios objetivos son los siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Descendencia directa (énfasis agregado) de las poblaciones originarias del territorio nacional. 2. Estilos de vida y vínculos espirituales e históricos con el territorio que tradicionalmente usan u ocupan. 3. Instituciones sociales y costumbres propias. 4. Patrones culturales y modo de vida distintos a los de otros sectores de la población nacional. <p>El criterio subjetivo se encuentra relacionado con la conciencia del grupo colectivo de poseer una identidad indígena u originaria.</p> <p>Las comunidades campesinas o andinas y las comunidades nativas o pueblos amazónicos pueden ser identificados también como Pueblos Indígenas u originarios, conforme a los criterios señalados en el presente artículo.</p> <p>Las denominaciones empleadas para designar a los Pueblos Indígenas u originarios no alteran su naturaleza ni sus derechos colectivos.</p>

Fuente: Vallenas et ál. (2010), citado en Lu (2011). Traducción propia.

Colombia, Perú, Guatemala y Panamá cuentan con reglamentaciones de la CP en sus ordenamientos jurídicos, que exhiben una tendencia a una mayor restricción de los derechos de los Pueblos Indígenas y Afrodescendientes. En términos procedimentales, no se consideran los tiempos de las comunidades, que distan de los tiempos institucionales; adicionalmente, el alcance de la protección y el listado de temas para los cuales procede la consulta es restrictivo. Por ello, la protección de los derechos de las comunidades no ocupa un lugar privilegiado, ni el establecimiento de mecanismos de CP y de CPLI representa necesariamente un interés significativo en términos de protección, sino de contención de mayores demandas y transformaciones (Merino 2012: 10).

La regulación de la CP y el CPLI pareciera funcionar como una pirámide invertida, que va desde un derecho internacional más garantista hasta una reglamentación local fuertemente restrictiva. Tanto los instrumentos internacionales (Convenio 169 y Declaración de UN, principalmente) como el trabajo de los organismos internacionales (relatores y expertos) y la intervención de organizaciones cuasi judiciales y judiciales (comisiones, comités y corte) dan cuenta de una concepción más amplia de la protección de los

TABLA 4. COMPARATIVO SOBRE REGULACIÓN CP Y CPLI

Reconocimiento del derecho a la CP y el CPLI	Colombia	Guatemala	Panamá	Perú
Reconocimiento constitucional	El derecho internacional es obligatorio en el derecho interno			
Ratificación Convenio 169	Sí		No	Sí
Declaración de UN sobre Pueblos Indígenas	Abstención	Voto a favor		
Ley sobre consulta previa	No	No	No	Sí
Existe reglamentación	Sí	Sí	Sí	Sí
Algunas barreras legales para el reconocimiento efectivo de los derechos a la CP y el CPLI	Ausencia de regulación legal consultada con las comunidades			
			No ratificación del Convenio 169	

Fuente: Elaboración propia.

derechos de las comunidades indígenas. En contraste, las legislaciones nacionales, cuando existen, distan mucho de reconocerlos, protegerlos y garantizarlos.

Cabe resaltar el papel de las cortes constitucionales en los países. Particularmente en Colombia, la Corte Constitucional ha jugado un papel vital en el reconocimiento de los derechos de las comunidades indígenas. Por su parte, la Corte de Constitucionalidad de Guatemala incorporó el Convenio 169 en el mismo nivel de la Carta Magna. El activismo judicial ha sido clave a la hora de proteger los derechos de los Pueblos Indígenas y Afrodescendientes; así se produzcan algunos reveses, es crucial que la rama judicial cuente con autonomía para conocer estos casos.

Si bien la CP y el CPLI atañen a todos los asuntos que afecten a las comunidades étnicas, la mayor parte de la regulación y de los casos están relacionados con las industrias extractivas. Justamente, el auge de estas industrias, el aumento de la explotación de los recursos naturales, la incursión en los territorios de las comunidades y los procesos de resistencia frente a ello han generado debates en torno al alcance de los derechos de los Pueblos Indígenas y Afrodescendientes. Aunque ha sido una constante histórica, actualmente hay una mayor conciencia sobre los riesgos que representa la explotación, una mayor visibilidad de la lucha indígena y, desde luego, un mayor interés del capital por explotar los recursos.

De ahí que las legislaciones y regulaciones antes descritas respondan al interés de garantizar el modelo de desarrollo por encima de los intereses de las comunidades, facilitando la operación de las industrias extractivas. En este sentido, los Estados no cumplen con el deber de adoptar disposiciones de derecho interno que garanticen los derechos.

Revisión de logros y lecciones aprendidas en casos nacionales

Esta sección explora algunos casos en los países objeto de estudio. Dada la diversidad de contextos nacionales y las particularidades de cada caso, no es posible generalizar sus causas y efectos. La revisión tiene un doble propósito: mostrar que los efectos de las industrias extractivas, particularmente en su expresión minera, son devastadores para los Pueblos Indígenas y Afrodescendientes, y reseñar el papel de la CP en la protección de los derechos de estas comunidades. En primer lugar, se presenta el caso Mandé Norte en Colombia; seguidamente, el de la Mina Marlin en Guatemala; posteriormente, el caso de la Mina Conga en

el Perú; y luego, el de la comunidad Ngöbe-Buglé y las leyes de minería en Panamá; por último, se analizan comparativamente los casos enunciados.

Colombia. Caso Mandé Norte: de la consulta previa al consentimiento previo, libre e informado

El caso Mandé Norte, que afecta principalmente a las comunidades indígenas y afrocolombianas en los municipios de Carmen del Darién (departamento del Chocó) y Murindó (departamento de Antioquia), es representativo del aumento de las actividades mineras en Colombia y de la consecuente violación de los derechos humanos de estos pueblos. También evidencia el intenso trasegar de las comunidades en aras de proteger sus derechos.

En 2004, la compañía estadounidense Muriel Mining Corporation presentó el proyecto Mandé Norte para la exploración y explotación de una mina de cobre, oro y molibdeno en los departamentos de Antioquia y Chocó que se superponía con parte de los territorios del Resguardo Indígena Embera de Urabá en Jiguamiandó (Carmen del Darién), y otras comunidades emberas y afrodescendientes de la zona. En 2005, la concesión fue otorgada y se iniciaron las labores de exploración.

El proyecto implicaría una afectación no sólo de los territorios ancestrales, sino que, además, la zona de La Rica, identificada como el área de mayor potencial geológico-minero y sitio de las primeras incursiones de la Muriel Mining Corporation, está ubicada muy cerca del lugar sagrado de los emberas: el cerro “Careperro”, cuyo nombre indígena es Ellausakirandarra. Dicho cerro hace parte de los *jaikatumas*, sitios sagrados de las comunidades, donde habitan los espíritus malignos expulsados por los médicos indígenas (Comisión Intereclesial de Justicia y Paz 2009).

Así mismo, dado que el área de exploración está ubicada en el Chocó biogeográfico, ponía en serio riesgo una de las zonas más biodiversas del mundo. Las repercusiones culturales son paradigmáticas, puesto que en la zona de actividades del proyecto habitan los indígenas embera-katíos y pueblos Afrodescendientes de los consejos comunitarios de Jiguamiandó y Curvaradó, cuyas prácticas económicas y sociales dependen de los ciclos de la naturaleza.²⁷

Luego de aprobado el proyecto, desde marzo de 2006 hasta el año 2007 se empezaron a convocar reuniones intermitentes tendientes a abrir el proceso de información sobre la consulta previa con algunos de los representantes de las comunidades y el Gobierno nacional. En estas reuniones se recolectaban las firmas de unos pocos asistentes para aparentar un proceso de consulta y se presentaron mecanismos de presión indebida, incluso sobornos. Todo esto fue de conocimiento de las autoridades judiciales.

Las operaciones de exploración empezaron en 2008. En rechazo, más de 800 indígenas embera-katíos de los resguardos de Guagas, Coredocito, Coredó, La Isla y Chajeradó, del municipio de Murindó, se movilaron hacia los campamentos construidos por la compañía en cercanías del cerro “Careperro” y se instalaron pacíficamente en el lugar en 2009. De manera paralela, las comunidades enviaron varias comunicaciones a las autoridades competentes, manifestando su oposición al proyecto y el desconocimiento de la consulta previa con las comunidades interesadas. También se presentó una acción de tutela ante el Tribunal Superior de Bogotá, que fue negada con el argumento de que sí había habido consulta previa. Posteriormente, los accionantes impugnaron esta decisión y, en segunda instancia, la Corte Suprema de Justicia confirmó el fallo. El caso fue de conocimiento de la Corte Constitucional,²⁸ que, mediante Sentencia T-769 de 2009, ordenó la suspensión del proyecto, reconociendo el derecho a la consulta previa y el consentimiento previo, libre e informado.²⁹ Esta última parte de la sentencia implica un paso trascendental en el reconocimiento de los derechos de los Pueblos Indígenas y Afrodescendientes, puesto que se avanza de la consulta previa al

consentimiento previo, libre e informado, garantizando una mayor efectividad del derecho a la participación de las comunidades y, a su vez, de otros derechos (Maya 2012).

Posteriormente, el Gobierno y la empresa alegaron la nulidad de la sentencia con el argumento de que la decisión de la Corte en una sala de revisión, al pasar de la consulta al consentimiento, cambiaba la jurisprudencia de manera irregular. La Corte reiteró su decisión y dejó en firme la sentencia (Corte Constitucional, Auto 053/12, magistrado ponente: Nilson Pinilla Pinilla).

Guatemala. El caso de la Mina Marlin

La compañía estadounidense Montana Gold, bajo el nombre Montana Exploradora de Guatemala obtuvo la concesión para la exploración del área Marlin, ubicada en los municipios de San Miguel Ixtahuacán y Sipacapa, e inició operaciones en 1998. En el año 2003, tras obtener la licencia ambiental, la empresa minera logró licencia de explotación para un área de 20 km². En 2004 inició la construcción y explotación donde otrora se situaran los asentamientos mayas Mam de Nueva Esperanza, Agel, San José Ixcaniche, en San Miguel Ixtahuacán, y Salem, en Sipacapa.

Desde ese momento, la compañía ha sido criticada por comprar tierras pertenecientes a la comunidad maya Mam de manera fraudulenta y mediante diversos mecanismos de presión. Con ello violó tanto el derecho de estas comunidades a ser consultadas como el derecho a un territorio propio, que entraña una relación simbólica para la colectividad indígena. Para el año 2008, 670 familias habían sido despojadas de sus tierras (Yagenova 2012).³⁰

Los Pueblos Indígenas se organizaron a través de las Comunidades en Resistencia y la Consulta de Buena Fe.³¹ Los resultados de la consulta realizada en 2005 demostraron el rechazo generalizado de los sipakapenses a la minera.³² A pesar de ello y tras fuertes debates nacionales, la Corte de Constitucionalidad Guatemalteca la declaró como no vinculante, y la minera prosiguió con sus operaciones.

En el plano internacional, la comunidad acudió a diversos mecanismos. De una parte, sus denuncias condujeron a la visita especial del relator de las Naciones Unidas, así como a una vigilancia por parte de Tierra en Común Inc. (On Common Ground Consultants Inc., OCG, evaluadores del impacto en derechos humanos). Ambas instituciones comprobaron la veracidad de los hechos denunciados y recomendaron a la empresa y al Estado frenar la compra de tierras y llevar a cabo un proceso real de consulta previa. En la práctica, ninguna de las recomendaciones fue tenida en cuenta.

En 2007, la comunidad presentó una solicitud de medidas cautelares ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), que fue admitida al año siguiente. En 2010, la CIDH ordenó la suspensión de las operaciones de la mina. Esta decisión fue un importante logro de un ejercicio de autonomía de las comunidades indígenas acompañado de diversos actores sociales (Fulmer 2011).

El Gobierno acató la orden y pidió el fin de actividades en la Mina Marlin, pero afirmó que esto sólo sucedería tras un debido proceso que aminorara las consecuencias que pudiera causar una suspensión radical e imprevista. Posteriormente, en 2011, la CIDH decidió modificar las medidas cautelares en el sentido de exigir al Gobierno guatemalteco la garantía de las fuentes de agua, para determinar posteriormente si las disposiciones se levantan o no (Loarca 2012). En suma, las operaciones de la mina continúan y las medidas cautelares no han sido cumplidas.

Perú. El caso de la mina “Conga”

El proyecto “Conga” para la explotación minera de tipo aurífero en Perú es adelantado por la misma concesión que opera otros proyectos, como Yanacocha, que han sido fuertemente criticados. El proyecto se

localiza al noreste de la ciudad de Cajamarca y ha sido cuestionado, entre otros, por la amenaza que representa para las fuentes acuíferas, dado que planea secar cuatro lagunas altoandinas, cinco ríos y 700 ojos de agua, afectando el abastecimiento de las provincias de Celendín, Hualgayoc, Bambamarca y Cajamarca.

En 2010, la empresa Yanacocha, que cuenta con capital estadounidense, peruano y del Banco Mundial,³³ presentó el estudio de impacto ambiental (EIA) al Ministerio de Energía y Minas (MINEM). En 2011, el Ministerio de Ambiente revisó de nuevo el EIA y concluyó que la evaluación de los humedales no se había desarrollado en función de la fragilidad del ecosistema que se pretendía intervenir, y que el proyecto transformaría de manera significativa e irreversible la cabecera de la cuenca, desapareciendo varios ecosistemas y fragmentando los restantes (Informe 001 de 2011 MINAM).

La población rural de Cajamarca, organizada en rondas campesinas y articulada en frentes de defensa ambiental, protestó en contra de la minería a gran escala y en defensa del agua. En septiembre de 2011 se organizó una movilización pacífica muy concurrida y apoyada por diferentes sectores de la sociedad peruana. Sin embargo, el Gobierno afirmó que era posible la megaminería responsable y sostenible y que “Conga” debía seguir su trabajo de exploración y explotación. Ante estas declaraciones, se convocó un paro regional que fue reprimido por el Gobierno que declaró el estado de emergencia en la región.

En este punto, la discusión se tornó nacional e internacional; las comunidades locales y ONG ambientalistas y de derechos presentaron denuncias y pronunciamientos. Es importante señalar que las demandas del movimiento antiminerero en Perú no son únicamente ambientales, sino que se han adentrado en la discusión de los problemas territoriales e interétnicos que subyacen tras las mismas.

Panamá. Caso de las leyes de expansión de la minería y el rechazo de la comunidad Ngöbe-Buglé

Panamá es el único de los Estados estudiados que no ha ratificado el Convenio 169 de la OIT, pero votó a favor de la Declaración de los Pueblos Indígenas de Naciones Unidas. Su división territorial incluye a las comarcas indígenas como territorios con jurisdicción propia y régimen administrativo autónomo, dado el reconocimiento en su legislación de los derechos de los Pueblos Indígenas (OIT).

La comarca Ngöbe-Buglé comprende los territorios de Bocas del Toro, Chiriquí y Veraguas; ocupa 6.968 km² de los 78.200 del territorio panameño y, según el censo del 2010, en ella habitan 154.355 personas. La comarca es conocida en Panamá por sus grandes extensiones de bosque y caudalosos ríos y lagunas, en un sector, y grandes zonas deforestadas y largos ríos hacia el mar, en otro.

En febrero de 2011, el Gobierno anunció reformas al Código Minero para incentivar la inversión extranjera. Luego de que la comunidad Ngöbe-Buglé se enterara de esta decisión, anunció que defendería sus territorios hasta las últimas consecuencias. En palabras de Pedro Rodríguez, líder indígena de la comarca Ngöbe-Buglé:

Ya se aprobaron las reformas por lo que no nos queda más que defender en la calle hasta las últimas consecuencias nuestros derechos y recursos minerales, porque el gobierno no nos ha escuchado [...]. El mensaje es claro al gobierno: que si es el momento de derramar la sangre vamos a hacerlo, porque vamos a defender el derecho de nosotros hasta las últimas consecuencias, porque ya no nos quedan más medios. (*Diario Colatino* 2011)

En el mes de septiembre de 2011 se presentó el Anteproyecto de Ley 95, que reforma nuevamente el Código de Recursos Minerales. El 25 de enero de 2012 se aprobó en primer debate el Proyecto de Ley 415, que en esencia era idéntico al Anteproyecto de Ley 95 con la salvedad de que incluía el artículo 5, mediante el cual se cancelaban todas las concesiones para la explotación de los recursos mineros en la

comarca Ngöbe-Buglé y en los territorios y comunidades de la misma etnia por fuera de ella. No obstante, el proyecto aprobado excluyó el mentado artículo. Con ello, se incumplieron los acuerdos de San Félix, que el presidente Ricardo Martinelli había suscrito en 2011 y en los que el Gobierno se comprometía a “Crear una ley que prohíba explícitamente la exploración y explotación de la minería en la comarca Ngöbe-Buglé y la protección de los recursos hídricos y ambientales de la comarca Ngöbe-Buglé y campesina” (Esquivel 2012).

Con ceses intermitentes, el conflicto ha persistido desde 2011 y parte de 2012. Durante el proceso ha habido enfrentamientos entre los protestantes indígenas y la policía, y hubo un bloqueo de la carretera Panamericana en febrero de 2012 (Agencia EFE 2012).

Más tarde, el 8 de marzo, se llegó a un arreglo conocido como Acuerdo de San Lorenzo, en el que el Gobierno, en cabeza del presidente Ricardo Martinelli, se compromete a solicitar a la Comisión de Comercio y Asuntos Económicos reconsiderar el Proyecto de Ley 414 y a investigar las violaciones a los derechos humanos acaecidas durante el reciente enfrentamiento (Bill et ál. 2012).

El movimiento social en defensa del medio ambiente y el territorio Ngöbe-Buglé resulta un ejemplo para otras comunidades panameñas; esta comunidad ha defendido efectivamente causas similares en otras zonas del país y sigue haciéndolo.

Los casos objeto de estudio: una muestra de la debilidad institucional para realizar procesos de consulta previa y obtener el consentimiento

Mientras que el caso panameño se refiere a leyes que desencadenaron una fuerte protesta de las comunidades por no haber sido consultadas sobre normas que propician la expansión de la minería en el país, los demás se relacionan con proyectos concretos de explotación y afectación a comunidades.

Todos los casos se caracterizan por la ausencia de consulta previa con las comunidades. Esta violación no se produce de manera aislada, sino que está relacionada con los derechos de autonomía, determinación y territorio. En todos los casos las comunidades alegan que las actividades mineras pueden afectar el entorno ecológico y la biodiversidad, y que su subsistencia y economía dependen directamente de la relación con los ciclos de la naturaleza.

La industria extractiva de la minería no sólo implica devastadores efectos en el medio ambiente, sino en el ámbito social y cultural de las comunidades, dado el vínculo ancestral que mantienen con el territorio. Así, los derechos a la CP y al CPLI se vinculan con la protección de otros derechos, incluyendo la autonomía y la preservación cultural (Maya 2011). En los casos descritos, las comunidades defendían tanto su propiedad colectiva como lugares, que hacen parte del concepto de territorio ampliamente entendido, vital a la hora de ejercer y preservar sus prácticas culturales (tabla 5).

No obstante sus propias particularidades, los casos observan algunas características comunes. En primer lugar, tanto los casos de explotación minera (Mandé Norte, Colombia; Mina Conga, Perú; y Mina Marlin, Guatemala) como el de la expedición de leyes evidencian vacíos legales e institucionales en la consulta con los Pueblos Indígenas y Afrodescendientes.

En el mismo sentido, evidencian la falta de voluntad política en el interior de los Estados para garantizar los derechos de las comunidades. Paradójicamente, la regulación de las industrias extractivas es cada vez más prolífica. A manera de ejemplo, las reformas introducidas recientemente tienden a facilitar la actividad de esta industria, en particular los procesos de licenciamiento ambiental para actividades mineras (Rubiano 2011). El Gobierno peruano, a propósito del caso “Conga”, ha afirmado la viabilidad de la megaminería

responsable y sostenible, mientras que el colombiano, mediante el concepto de crecimiento minero sostenible,³⁴ trata de “conciliar” lo incompatible: la minería con la sostenibilidad.

En relación con la resolución de los casos, si bien el activismo judicial es extremadamente importante, no deja de ser preocupante que sean las cortes (nacionales o internacionales) las que resuelvan los casos en un escenario litigioso, cuando la obligación de adoptar medidas y prevenir las violaciones recae primariamente en el Ejecutivo. Esta situación se presentó en el caso de la Mina Marlin en Guatemala, que llegó a instancias internacionales con las medidas cautelares dictadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. La descontaminación del agua y la atención de los problemas de salud son obligaciones mínimas básicas que deben ser atendidas directamente por el Estado.

Ahora bien, la resolución judicial o cuasi judicial de un caso plantea otro reto: el tiempo. Los problemas de congestión de la justicia en el ámbito nacional e internacional (que no son materia de análisis en este documento) implican que un caso tarde un tiempo considerable en resolverse, con la expectativa de una decisión que puede ser o no positiva.

Adicionalmente, estos casos evidencian el problema de la contaminación en el corto, largo y mediano plazo, que debe ser resuelto por los gobiernos. Esto lleva a otro aspecto: la oposición frente a las industrias extractivas no es un asunto meramente indígena sino que atañe a la sociedad civil en general. De ahí que la implementación de la visión cortoplacista de una aparente “ganancia” derivada de la inversión en la explotación – que pretende satisfacer las necesidades de consumo como parte del modelo de desarrollo – en el largo plazo resulte más riesgosa.

En ese sentido, la reivindicación de los derechos a la CP y al CPLI está relacionada con mucho más que la participación. Para las comunidades indígenas se trata de la protección del territorio, de los sitios sagrados (por ejemplo, el cerro “Careperro” en Mandé Norte), de la autodeterminación, la salud y el ambiente. Para el resto de la población, la conservación de los recursos implica un beneficio enorme.

Los derechos a la CP y al CPLI son vitales para proteger otros derechos, por tanto, no pueden agotarse en meros procedimientos consultivos sin un resultado que obligue a las partes. No obstante, los casos objeto de estudio muestran que la CP no se hace, se hace de manera indebida o, cuando se hace, no cuenta con amplia representatividad o se desconoce la posición de las comunidades, cuando estas rechazan la actividad extractiva.

Finalmente, los casos señalan una tendencia a la deslegitimación de las reivindicaciones de los pueblos y a la criminalización de la protesta. Las diversas expresiones de las comunidades se interpretan como obstáculos para la inversión extranjera, la expansión de la explotación de recursos y el desarrollo.

Revisión de logros y lecciones aprendidas. El caso Sarayaku (Ecuador)

El Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) ha jugado un importante papel en el reconocimiento de los derechos de los Pueblos Indígenas y Afrodescendientes.³⁵ Muchos de los casos de conocimiento del SIDH están relacionados con los proyectos de las industrias extractivas.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha avanzado en el reconocimiento del derecho al territorio como un concepto omnicompreensivo, que incluye la relación espiritual y cultural con la tierra. La Corte ha destacado el vínculo existente entre territorio y la participación en su gestión mediante consultas (Campbell 2009).

El caso Sarayaku se refiere a un contrato para la exploración de hidrocarburos y explotación de petróleo crudo en la Región Amazónica, suscrito el 26 de julio de 1996 entre la Empresa Estatal de Petróleos del

TABLA 5. COMPARACIÓN DE CASOS

Información sobre los casos	Colombia Mandé Norte	Guatemala Mina Marlin	Perú Conga	Panamá Leyes mineras
Problemas con relación a los vacíos legales e institucionales sobre la CP.	Ausencia de CP a las comunidades afectadas por un proyecto minero.			Expedición de normas sobre minería inconsultas con la comunidad.
	Se presentan vacíos legales e institucionales en el momento de hacer las consultas con las comunidades.			
Afectaciones a las comunidades y derechos que se alegan violados.	<p>Afectaciones en el entorno económico, social y cultural</p> <p>Alteraciones en el equilibrio ecológico y la biodiversidad</p> <p>Derecho a la CP y al CPLI, territorio, autodeterminación, entre otros</p>			
Reivindicaciones de las comunidades.	La reivindicación de los derechos a la CP y el CPLI no sucede de manera aislada, sino en relación con otros derechos como el territorio, la participación y la autodeterminación.			
	El territorio es un concepto amplio, más allá de la simple relación con la tierra.			

Fuente: Elaboración propia.

Ecuador (PETROECUADOR) y el consorcio conformado por la Compañía General de Combustibles S.A. (CGC) (en adelante CGC o compañía CGC o empresa CGC) y la petrolera argentina San Jorge S.A. Parte de la superficie otorgada en el contrato para la exploración y explotación, correspondiente a 200.000 hectáreas, es habitada por varias asociaciones, comunidades y Pueblos Indígenas, entre ellas Sarayaku, cuyo territorio ancestral y legal abarcaba un 65% de los territorios comprendidos en el área contratada (Corte Interamericana de Derechos Humanos 2012).

Este caso reviste particular importancia en el escenario americano porque ha sentado importantes precedentes para la protección de los derechos indígenas. La sentencia del caso Sarayaku señaló, entre otros aspectos, que no basta con la consulta previa, sino que se debe obtener el consentimiento previo, libre e informado de las comunidades para explorar y explotar los recursos naturales no renovables. Cabe señalar que este caso se produjo en Ecuador, país con una gran población indígena y que se autodefine como unitario, multicultural y multiétnico (Figueroa 2006). Además, el caso recorrió varias instancias hasta llegar al Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

En efecto, el 27 de junio de 2012, la Corte Interamericana de Derechos Humanos declaró la responsabilidad del Estado ecuatoriano por violar los derechos a la consulta, a la propiedad comunal indígena y a la identidad cultural, en los términos del artículo 21 de la Convención Americana. Así mismo, hizo declaraciones sobre las obligaciones generales de respeto y garantía de los derechos humanos, dado que permitió las actividades de exploración de la empresa petrolera CGC en territorio indígena.

El caso Sarayaku reviste especial significación. En primer lugar, la Corte reiteró el reconocimiento del consentimiento, previo, libre e informado (Corte Interamericana 2012: párrafo 186), que había sido mencionado en el caso Saramaka contra Surinam, pero precisó la procedencia para casos específicos de explotación de recursos naturales, lo cual constituye un importante precedente. En segundo término, la Corte estableció algunos elementos garantistas que los Estados deben tener en cuenta en el momento de realizar la consulta previa, entre ellos la concepción de la consulta como un verdadero instrumento de

participación y como garantía de no repetición; además, señaló que ante la eventualidad de un nuevo proyecto, se debe realizar una consulta previa, adecuada y efectiva (Melo 2012).

Pese a la ejemplar persistencia de las comunidades en este caso y al reconocimiento de responsabilidad por parte del Estado, parece ser que el riesgo no ha cesado y se siguen advirtiendo amenazas para la comunidad y la biodiversidad en la zona.

Conclusiones

A continuación se ofrecen algunas conclusiones a partir del análisis legislativo y de los casos representativos. Las recomendaciones se presentan en la parte final del documento.

En este capítulo se examinaron las regulaciones de la CP y el CPLI en Colombia, Guatemala, Perú y Panamá, incluyendo referencias a la normatividad de las industrias extractivas y su relación con estos derechos en esos países. También se abordaron los cuatro casos objeto de estudio: Mandé Norte (Colombia), Mina Merlin (Guatemala), Proyecto Conga (Perú) y el caso de la regulación de la minería y la comunidad Ngöbe-Buglé (Panamá); posteriormente se examinó el caso Sarayaku (Ecuador).

Las industrias extractivas ocasionan fuertes impactos ambientales para toda la población y para los Pueblos Indígenas y Afrodescendientes, quienes ven afectados sus derechos colectivos y sus territorios ancestrales. Los casos anteriormente analizados muestran estos efectos, pero también dejan ver la resistencia de las comunidades y el apoyo de las organizaciones locales, nacionales e internacionales en defensa de la naturaleza, de ahí que sea posible señalar las siguientes conclusiones:

En materia de regulación de la CP y el CPLI.

- Pese a que existe una fuerte tendencia a la expansión de las industrias extractivas y con ello a la afectación de los territorios de las comunidades indígenas y el derecho a la autodeterminación, no existe una regulación que proteja los derechos de los Pueblos Indígenas y Afrodescendientes de manera integral. El desarrollo de los proyectos ocasiona graves daños a la salud, la libre circulación y el ejercicio de sus prácticas religiosas; sin embargo, las normas no reflejan estas realidades.
- La expedición de normas sobre las industrias extractivas que facilitan la operación de las compañías contrasta con la falta de normas para los Indígenas y Afrodescendientes y la falta de inclusión de estándares garantistas en la regulación.
- Se evidenció que la regulación de la CP y el CPLI sigue siendo incipiente y que existe una tendencia a la restricción, cuanto más específica sea la norma. En términos procedimentales, la consideración de los tiempos de las comunidades, que distan de los tiempos institucionales, es escasa, y el alcance de la protección y el listado de temas para los cuales procede la consulta es restrictivo.
- El reconocimiento y aplicación de los derechos a la CP y al CPLI imponen retos y generan transformaciones normativas y políticas a los Estados. De los cuatro países estudiados, únicamente Perú tiene una ley específica con algunos cuestionamientos; Colombia, Guatemala y Panamá no cuentan con legislación específica al respecto, lo cual genera problemas de gobernabilidad a la hora de tramitar con celeridad las demandas de los Pueblos Indígenas y Afrodescendientes.
- La ausencia de regulación para la protección de los derechos de las comunidades étnicas contrasta con la proliferación de normas permisivas de las industrias extractivas. Mientras que los derechos a la CP y al CPLI están en la indeterminación, los gobiernos se encargan de promover normas tendientes a facilitar la explotación de los recursos naturales.

- El análisis de los casos mostró que los mecanismos y medidas para garantizar los derechos a la CP y el CPLI en las diferentes etapas de los procesos son limitados. Además, se presentan vacíos legales e institucionales en el momento de hacer las consultas con las comunidades.
- Sobre la protección de los derechos colectivos de los Pueblos Indígenas y Afrodescendientes.
- El derecho a la participación de los Pueblos Indígenas y Afrodescendientes en la definición o toma de decisiones sobre el modelo de desarrollo y los proyectos de las industrias extractivas que los afectan o pudieran afectar no está suficientemente garantizado en los cuatro países objeto de estudio.
- La defensa del derecho al territorio mediante la CP y el CPLI atañe también a otros derechos y a la conservación de los recursos naturales. La explotación de los recursos naturales no renovables a través de las industrias extractivas implica no solo una violación de los derechos de las comunidades, sino pérdidas incalculables para toda la humanidad.
- Hay una tendencia a la deslegitimación de las reivindicaciones de las comunidades étnicas. Bajo el discurso del modelo de desarrollo, las industrias extractivas arrasan con el territorio y todo lo que él comprende, y asigna a las comunidades étnicas un rol negativo frente al resto de la sociedad, haciéndolos aparecer como los responsables del detenimiento del tan anhelado progreso.
- Los casos permiten apreciar una fuerte interacción entre fenómenos locales, pero que adquieren importancia global, logrando el apoyo de diversos actores internacionales. Adicionalmente, sin desconocer las profundas diferencias que marcan el devenir de cada caso, estos dejan ver que los impactos de las industrias extractivas, en especial de la minería, se repiten en un lugar y otro, con efectos graves (a veces irreversibles) para el ambiente y las comunidades.

CAPÍTULO II. MINERÍA EN AMÉRICA LATINA, 2000-2010

Situación de las industrias extractivas con énfasis en minería. Reformas a la legislación minera y de hidrocarburos en América Latina. Evaluación de los regímenes tributarios y de regalías de las industrias extractivas de Colombia, Perú, Guatemala y Panamá.

América Latina cuenta con inmensos activos de recursos naturales no renovables: posee un 13% de las reservas de petróleo del planeta, 65% del litio, 49% de la plata, 44% del cobre, 33% del estaño, 32% del molibdeno, 26% de la bauxita, 23% del níquel, 22% del hierro y 22% del zinc. De acuerdo con las tendencias marcadas por la década 2000-2010, 13 países de la región están entre los 15 mayores productores de materias primas minerales del mundo: Chile es el primer productor de cobre; México es el primer productor de plata y el quinto de molibdeno y plomo en mina; Bolivia es el cuarto productor de estaño y el sexto de plata; Colombia es el séptimo productor de níquel refinado y Cuba el octavo de níquel en mina.

En la década pasada se registró un aumento en el precio de los metales, que se cuadruplicó entre 2004 y 2008, tendencia que se mantuvo hasta 2011. El Banco Mundial estimó la renta económica sectorial de la minería en América Latina y el Caribe en más de US\$75.000 millones en 2009. La CEPAL calcula que la renta estimada del sector hidrocarburos durante el período de auge 2004-2009 significó el 7,1% del PIB, con lo cual se duplicó el promedio 1990-2003 (3,6% del PIB). Entre las tendencias que marcan la década actual se anota que el Estado retoma el control de los recursos, a excepción de Perú y Colombia, y que las reservas de gas bajaron al 4% mundial (Bárcena 2012). Los recursos se encuentran concentrados en algunos países: Venezuela, Brasil y Ecuador detentan el 94,5% de las reservas de petróleo, mientras que el gas natural se encuentra en Venezuela, Bolivia, Argentina y Brasil, con un 92,6% (Mora 2008: 50).

La explotación de hidrocarburos en América Latina tiene casi un siglo: se remonta a los años veinte, cuando la *Standard Oil* empezó a explotar los pozos del Lago de Maracaibo (Vasquez 1994); en los inicios se registró un período de concesiones de largo plazo a particulares, seguido por la nacionalización del recurso y la consiguiente formación de empresas gubernamentales. Hoy en día, el Estado tiene una mayor participación de la renta petrolera, hasta el punto que en Colombia el aporte fiscal aumentó en un 50%, si se comparan los períodos 1990-2003 (9,4%) y 2004-2009 (14,2%) (CEPAL 2012).

Como se muestra en la tabla anterior, América Latina incrementó en las últimas décadas su dependencia de la exportación de recursos naturales no renovables, lo que se refleja en la participación del sector extractivo en el PIB de los países. Particularmente, Colombia y Perú muestran una dependencia creciente entre 1990 y 2009.

Factores del incremento de la minería

En la última década, América Latina se ha convertido en el principal lugar de la inversión extranjera directa (IED) para las industrias minera y petrolera. Por ello se afirma que la región ha retornado a la tendencia de economías basadas en productos primarios, dejando de lado las aspiraciones desarrollistas de la industrialización de hace algunos años.

La minería, el petróleo y el gas son la base de algunos de los países de la región; se fortalecen nuevas economías extractivas como la colombiana y la guatemalteca junto a las tradicionales de Perú, Chile, México, Bolivia y Venezuela. A esto se suman los megaproyectos de infraestructura en casi todos los países, renovando el interés de la banca multilateral y privada sobre estos campos de inversión. Desde la década de los noventa, América Latina es el destino principal de la inversión en materia minera y cerca del 82% de la inversión regional se concentra en cinco países: Perú, Chile, Brasil, México y Colombia (Campodónico y Ortiz, 2002: 44).

Los inversionistas en el sector minero provienen directamente de Estados Unidos, Canadá, Sudáfrica, o llegan a través de sus filiales, o mediante inversión en empresas estatales o semiestatales. Expertos señalan que el aumento de los precios originados por las importaciones de países emergentes como China es uno de los factores que explica el incremento de las industrias extractivas y la especulación en mercados de *comodities* (Campodónico 2011).

La IED se ha centrado mayoritariamente en el sector de recursos naturales en los cuatro países: por ejemplo, en Colombia aumentó a 92%, alcanzando los US\$13.234 millones en 2011, con un incremento en el sector petrolero y una caída en el minero; en Perú creció en un 5% respecto de 2010, siendo la inversión en minería el principal destino; en Guatemala también se registró un incremento del 22% en el mismo período; Panamá, junto con Costa Rica, se siguen encontrando entre los principales destinos de la IED (FLACSO 2012), gran parte en el sector eléctrico. En Guatemala ha habido explotaciones petroleras y mineras desde principios del siglo pasado y su punto más alto se sitúa en la década de los noventa, cuando se expidió la citada ley minera (Decreto 48 - 97), que permitió el traspaso de las operaciones al sector privado y la rebaja de las regalías (Van de Sandt 2009).

En los años noventa, la región permitió que las empresas transnacionales se consolidaran en el sector minero con el objetivo de modernizar las explotaciones y lograr la entrada de nuevos recursos; para ello se realizaron reformas a las legislaciones. Las normas ofrecieron mayores ventajas estimulando la competencia entre países y otorgando seguridad jurídica, garantía a la inversión y un clima de negocios atractivo.

Un rasgo característico de la normatividad de los cuatro países estudiados es que en sus legislaciones el dominio de los recursos no renovables es del Estado y sobre ellos se establece una modalidad de propiedad

temporal, o concesión a favor de los titulares mineros. Las industrias extractivas goza del privilegio de la declaratoria de utilidad pública de las explotaciones mineras y petroleras, lo cual les concede a las compañías privadas o estatales el uso de otros recursos como agua, suelo, bosques, hasta el punto de establecerse servidumbres activas para poder realizar la explotación (Lardé y Sánchez-Albavera 2006: 12, 14, 23, 3, 33).

Los derechos de concesión duran un promedio de 25 a 30 años y se pagan regalías, cánones superficarios, ingresos que son distribuidos entre el Estado central y las regiones o localidades donde se encuentran las exploraciones y explotaciones tanto en minería como en hidrocarburos.

Colombia estableció zonas mineras preferenciales para Pueblos Indígenas y Afrodescendientes, pero la exigencia del pago del canon superficario ha hecho ineficaz ese privilegio, y las comunidades lo que han hecho es asociarse o vender a terceros los títulos a que tendrían derecho.

La proliferación de reglas que otorgan seguridad jurídica a los inversores extranjeros en cualquier sector productivo garantizan la estabilidad del desempeño empresarial; esto se ha acompañado con la firma de acuerdos de libre comercio y de inversiones, que favorecen explícitamente esta clase de capitales en el capítulo de inversión.

En América Latina ha habido un auge en la firma de tratados bilaterales de inversión (TBI) centrados en el tratamiento de la inversión para resguardarla de procesos de nacionalización y crear un clima favorable que la asegure contra cualquier riesgo político y le mantenga los beneficios económicos.³⁶ Al igual que en Perú, el sistema tributario colombiano establece un mecanismo de estabilidad conocido como contrato de estabilidad jurídica. Este se suscribe entre el Estado y los inversionistas, nacionales o extranjeros, y les otorga una garantía de estabilidad jurídica al pactar que la normatividad aplicable a su actividad minera será aquella vigente a la hora de la firma de dicho acuerdo, a menos que el Gobierno expida una ley que les resulte más favorable, caso en el cual el inversionista podrá renunciar a la ley pactada en el contrato de estabilidad haciendo uso del principio de favorabilidad y acogerse a la nueva para mejorar su canasta de beneficios (Ley 963 de 2005, arts. 1 y 2; Pardo 2012: 9). Estos contratos se pactan para períodos entre 3 y 20 años, en los que el inversionista se compromete a un determinado monto de inversión nuevo y a pagar una prima del 1% del valor de aquella (Ley 963 de 2005, arts. 4-6).

En Colombia se eliminó todo tipo de restricciones a la inversión, se abolió la diferenciación de inversionistas nacionales y extranjeros, se crearon incentivos tributarios y con la Ley 963 de 2005 se crearon los contratos de estabilidad jurídica, la cual se aplica en los proyectos que superen el millón de dólares y tengan una vigencia de entre 3 y 20 años³⁷. Esta normatividad se aplica a los inversionistas nacionales y extranjeros que realicen, entre otras, actividades en minería, petróleo, telecomunicaciones, construcciones, desarrollos portuarios y férreos, de generación de energía eléctrica, proyectos de irrigación y uso eficiente de recursos hídricos (artículo 2) (Estrada Álvarez y Flórez 2008).

En Colombia, la extracción de materias primas minerales ha estado presente a lo largo de toda su historia colonial y republicana. Este enfoque económico es uno de los pilares del Plan de Desarrollo 2011-2014, con el que el actual gobierno promueve la denominada “locomotora minera” y se espera que Colombia tenga una de las industrias mineras más importantes de América Latina. Con esta política se pretende aumentar las exportaciones de carbón a cien millones de toneladas anuales y las de oro a cuatro veces la producción actual, e incrementar la exportación geológica básica del territorio nacional (Fierro 2012: 46).

Colombia se ha caracterizado en la región por generar condiciones particularmente favorables para la inversión extranjera mediante el aumento de la tasa de retomo, para cumplir con uno de sus principales

TABLA 6. PARTICIPACIÓN DE LA PRODUCCIÓN MINERA DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE EN EL TOTAL MUNDIAL

Mineral o metal	Porcentaje sobre el total mundial					Producción 2010 (en miles de toneladas, excepto oro y plata que se expresan en toneladas, y hierro en millones de toneladas)	Tres mayores productores de la región en 2010
	1990	1995	2000	2005	2010		
Bauxita	22,9	26,7	26	27,5	19	38.658,0	Brasil, Jamaica, Surinam
Aluminio primario	9,2	10,4	8,9	7,5	5,7	2.306,8	Brasil, Argentina, Venezuela
Cobre mina	24,9	32,2	43	46,5	45,3	7.296,1	Chile, Perú y México
Cobre refinado	15,7	23,2	25,1	23,7	21,9	4.207,0	Chile, Perú y México
Oro	10,3	12,5	14,4	18,1	19,2	518,3	Perú, Brasil y México
Plata	34,2	38,3	26,4	26,3	30,8	7.255,0	Perú, México y Bolivia
Estaño mina	28,3	27,8	26	21,2	19,5	65,0	Bolivia, Perú y Brasil
Estaño refinado	23,1	15,8	14,9	18	16,6	62,4	Perú, Bolivia y Brasil
Hierro	22,6	24,9	26,1	26	23,1	341,2	Brasil, Venezuela y México
Molibdeno mina	15,8	18,2	35,2	37,3	31,8	65,0	Chile, Perú y México
Níquel mina	11,5	11,7	14,1	15,1	12,9	179,0	Cuba, Brasil y Colombia
Níquel refinado	9,7	10,1	10,7	13,4	11,6	121,2	Colombia, Cuba y Brasil
Plomo mina	13,3	15,5	14,7	14,6	14,5	549,0	Perú, México y Bolivia
Plomo refinado	7,8	7,6	8,4	7,2	7,4	489,4	México, Brasil, Argentina
Zinc mina	16,8	20,6	19	21	21,7	2.622,3	México, Bolivia y Brasil
Zinc refinado	7,5	8,5	7,3	7,9	7	824,4	México, Brasil y Perú

Fuente: CEPAL (2012). Rentas de recursos naturales no renovables en América Latina y el Caribe: Evolución 1990 -2010 y participación estatal.

TABLA 7. AMÉRICA LATINA: PESO EN LAS EXPORTACIONES DEL SECTOR EXTRACTIVO, 1990-2009

País	1990	1995	2000	2005	2009
Venezuela	80,5	76,3	85,5	87,2	81,7
Chile	49,2	43,4	41,9	47,0	51,2
Perú	31,2	35,4	33,5	43,4	53,4
Colombia	38,5	33,3	42,2	40,6	51,1
Brasil	12,5	16,8	21,3	29,4	38,2
El Salvador	16,6	12,9	15,9	17,6	19,1
México	36,3	9,3	8,9	13,2	13,1
Costa Rica	8,1	6,4	4,2	2,8	2,4

Fuente: CEPAL. Estadísticas. Sector real de la economía. PIB por sectores productivos, 2010, citado en "El sector extractivo en Colombia". Revenue Watch. Foro Nacional por Colombia, noviembre de 2011(cuadro 2).

TABLA 8. INVERSIÓN MINERA POR PAÍSES EN AMÉRICA LATINA EN LA PRESENTE DÉCADA

País	Total inversión proyectada en millones de dólares
Brasil	65.000
Chile	50.000
Perú	40.000
Colombia	24.000
México	22.000
Argentina	13.000
TOTAL	Más de 200.000

Fuente: Metals Economics Group, citado en Merino Lacoste, Alvaro. Perspectivas de la Minería Latinoamericana y Chilena, 7 de diciembre de 2010. Presentación en Perspectivas de la Minería.

objetivos: atraer a las industrias extractivas de recursos no renovables (Pardo 2011a, Revenue Watch Institute 2011: 48). Como resultado de la formulación de políticas públicas claramente encaminadas a hacer de este sector uno de los motores de la economía nacional,³⁸ el país ha experimentado un aumento exponencial en la industria minera y de hidrocarburos (sector minero-energético). Colombia poseía para 2011 unas reservas probadas de petróleo que alcanzan los 2.000 millones de barriles y ostenta el título de ser el principal productor de carbón de América Latina y el décimo a nivel mundial con un 88% de participación en la oferta regional, después de haber producido 86 millones de toneladas en el mismo año (Revenue Watch Institute 2011: 48 y ss.).

En Guatemala, durante el gobierno de Álvaro Arzú (1996-1999), se promulgó una nueva ley minera que reduce notablemente el porcentaje de regalías y otorga a las empresas mineras la posesión total de la mina, evitándoles el pago de impuestos al agua y al uso de maquinaria extranjera.³⁹ Perú, por su parte, ha sido el país bandera en el *boom* minero regional y la minería es la actividad económica más importante, al punto que representa alrededor del 60% de las exportaciones nacionales; además, es el país que ha concesionado mayor extensión de la Amazonia para explotación de hidrocarburos.

Otro aspecto que se destaca es el apoyo a proyectos de explotaciones de gas, petróleo⁴⁰ y minería por parte de la Corporación Financiera Internacional (CFI), del Grupo del Banco Mundial,⁴¹ algunos de los cuales

han terminado en investigaciones ante el Ombudsman y Asesor en Materia de Observancia (CAO) por otorgar créditos a compañías mineras sin haber cumplido a cabalidad con las salvaguardias socioambientales para este tipo de operaciones. Recientemente se hizo una reclamación ante el CAO por la mina de Santurbán, en Colombia.⁴²

El caso de la Mina Merlin en Guatemala, uno de los estudios referenciados, ejemplifica los aspectos antes mencionados. La reclamación fue hecha por la ONG Madreselva de Guatemala ante CAO (Holt-Giménez y Spang 2005). El origen del reclamo fue el préstamo de US\$45 millones otorgado por la CFI en 2004 a la empresa minera y el posterior descontento de buena parte de la población por el inicio de operaciones, la falta de socialización y consulta a los Pueblos Indígenas. Informes independientes señalaron que en el estudio de impacto ambiental (EIA) no hubo la elaboración de una línea base para apoyar los datos sobre medio ambiente, ni sobre un sistema de monitoreo y disponibilidad del agua.

La CAO aceptó “una serie de faltas y fallas en el procedimiento ambiental y social por parte de la minera y la Corporación Financiera Internacional (CFI). También apunta a la incapacidad regulatoria del gobierno de Guatemala de controlar el sector minero”. Aceptó igualmente que hubo deficiencias en el EIA y que no había claridad en los fundamentos de la decisión de la CFI, para señalar que el EIA era adecuado. La CAO hizo un especial énfasis en las falencias de la CFI y, al respecto, anotó:

No existe documentación donde se observa que se haya dado alguna consideración detallada y específica sobre cómo la CFI se ha asegurado y seguirá asegurando que el proyecto cumpla con cada una de las políticas aplicables de la CFI y otros requisitos básicos de procedimientos –tales como los relativos a planes de seguridad de diques. En la documentación de la CFI no hay evidencia del monitoreo de las inquietudes planteadas en revisiones anteriores del EIAS por la CFI, para asegurar su ejecución, ni siquiera durante la evaluación previa en sí. Esta situación no es coadyuvante en el contexto del conflicto actual, porque muchos observadores externos esperan de la CFI –como parte del Grupo del Banco Mundial– proporcione y demuestre un nivel de inspección minucioso que garantice el cumplimiento de los requisitos del Banco Mundial respecto del EIAS. (Holt-Giménez 2005: 22)

Reformas a la legislación minera y de hidrocarburos en América Latina

La presente sección intenta: (i) identificar las modificaciones de los códigos mineros y petroleros de Guatemala, Perú, Colombia y Panamá en materia tributaria y de regalías que ayudan (o no) a facilitar la entrada de inversión extranjera para extracción de minería y petróleo; (ii) hacer un diagnóstico general del desempeño del capital destinado a las industrias extractivas dentro del país respectivo en lo relativo a la distribución subnacional de recursos percibidos por la extracción.

Colombia

Panorama de la política y la normatividad minera

En las últimas dos décadas, la política minera en Colombia se orientó a dejar la extracción del recurso en cabeza del capital privado. Desde finales de los ochenta se comenzó a reevaluar el papel del Estado en la industria minera y se inició un proceso de reforma del marco normativo e institucional tendiente a promover la inversión de capital privado, sobre todo extranjero. En 1997, el Ministerio de Minas y Energía celebró un convenio con el *Canadian Energy Research Institute* (CERI) y el Gobierno canadiense con el objeto

de reformar la legislación minera para facilitar mayor participación de empresas privadas en la minería (Fierro 2011: 37).

La Ley 685 de 2001, o sea el nuevo Código de Minas, fue reconocida por el gremio minero como un avance significativo en términos de seguridad jurídica, protección al inversionista y promoción del capital privado (Córdoba 2005). Este modelo de política minera fue refrendado por la Ley 1382 de 2010, que reformó algunos aspectos del Código de Minas. Como en el resto de países analizados, el rol de Estado es meramente facilitador y fiscalizador de la minería, mientras que las empresas privadas adquieren un papel fundamental en el cumplimiento de las metas económicas..

Las regalías y los incentivos tributarios en el sector extractivo: normatividad y evaluación de desempeño

En los últimos diez años, el Gobierno ha promovido múltiples reformas en materia de regalías y de incentivos tributarios con el fin de aumentar la inversión extranjera en el sector extractivo.

Incentivos tributarios

El marco del sistema tributario colombiano está conformado por los artículos 360 y 361 de la Constitución Política, el Estatuto Tributario (Decreto 624 de 1989),⁴³ la Ley 1430 de 2010 (Reforma Tributaria), la Ley de Regalías (Ley 141 de 1994) y sus reformas,⁴⁴ el Código de Minas (Ley 1382 de 2010), el Acto Legislativo 05 de 2011 y la Ley 1530 de 2012. Esta normatividad establece un sistema de captación de renta por la actividad minero-energética a favor del Estado, compuesto de dos grandes rubros: ingresos tributarios e ingresos no tributarios. Dentro de los ingresos tributarios se encuentran el impuesto de renta, el canon superficario, el impuesto de industria, comercio y avisos (ICA), los aranceles de importación y la sobretasa a la energía eléctrica. Dentro de los ingresos no tributarios se encuentran las regalías.

Se han aprobado medidas para incentivar el crecimiento del sector extractivo, promoviendo el aumento de la tasa de retorno de las inversiones mediante la disminución de costos de transacción, de transporte y de mano de obra, de importación de maquinaria e insumos y elusión de reparación de costos ambientales. Asimismo, se eliminaron los controles y costos al movimiento de capitales y a las exportaciones. Como lo ha argumentado Pardo (2012), el sector de minas e hidrocarburos es intensivo en capital, y el hecho de entregarle beneficios tributarios a empresas de baja capacidad de generación de empleo sólo se explica por la voluntad del Gobierno de atraer inversión extranjera. En esta sección se reseñan 17 incentivos al sector minero-energético referentes a tributos, algunos de carácter general y otros específicos del sector.

Para efectos prácticos y metodológicos, primero es necesario establecer el concepto básico del impuesto a la renta, el cual consiste en una tasa del 33%, que maneja como base oponible la renta operacional. Para el caso de las industrias extractivas es la diferencia existente entre el valor de los minerales extraídos en el mercado internacional menos los descuentos frente a los costos y gastos de la actividad extractiva.⁴⁵ Mediante concepto 15766 del 17 de marzo de 2005, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) autorizó la deducción sobre el impuesto de renta de las regalías que las compañías mineras pagan por explotar, a solicitud de la Asociación Nacional de Industriales (ANDI) y mediante una polémica interpretación del artículo 360 de la Constitución. Es decir, lo que se grava es solamente la fase de explotación del mineral y no todo su proceso de aprovechamiento.^{46,47} En la reforma tributaria de la Ley 1430 de 2010 se eliminó esta deducción, pero las empresas que fueron cobijadas por la medida pudieron mantenerla en virtud de los contratos de estabilidad jurídica que tenían con el Estado colombiano.⁴⁸

Mientras estuvo vigente, esta deducción constituyó un excelente incentivo para el inversionista minero, ya que recupera toda su inversión y gana un 13% adicional proveniente del Estado (Pardo 2012). En virtud de la primera medida, en los últimos años, las empresas mineras pudieron recuperar el 140% del valor de su inversión: por cada 100 pesos invertidos en activos fijos, el Gobierno les devolvía esos 100 y 13 pesos adicionales.

Otro mecanismo que beneficia a la actividad minera y de extracción de hidrocarburos es la figura de la amortización acelerada o amortización en línea recta contemplada en los artículos 142 y 143 del Estatuto Tributario y que “[...] permite a las compañías dividir en cinco el valor de la inversión en activos fijos e irlos deduciendo de su renta bruta en el mismo número de años”. En palabras simples, esta medida consiste en que se permite que las inversiones de las empresas se entiendan como un costo que se puede deducir de los impuestos y no como un costo que se deba asumir con las utilidades. Adicionalmente, las empresas usan la amortización de la línea recta en activos adquiridos por *leasing*, es decir, la aplican a activos sobre los cuales no han hecho pago alguno, lo que se traduce en que el Estado termina “prestándole” al inversionista el dinero que requiere para adquirir los equipos para la actividad extractiva a través de esta figura tributaria. (Pardo 2012)

Por otra parte, el Estatuto Tributario permite el uso del sistema de renta presuntiva por parte de las empresas para calcular sus impuestos de renta sin mayor control (Pardo 2012). También, el Ministerio de Industria y Comercio ha permitido deducir de los impuestos el pago de salarios, los aportes parafiscales, el impuesto de industria, comercio y avisos (ICA) y el impuesto predial, así como excluir ciertos ingresos a la hora de determinar la base gravable u oponible, como dividendos y participaciones, las utilidades provenientes de la enajenación de acciones, la prima que se paga por la colocación de acciones, la capitalización de “ciertos conceptos” que no fueron especificados y la distribución de utilidades por liquidación de sociedades (Pardo 2012).

El Estatuto Tributario no grava los intereses de los créditos que las empresas reciben de entidades financieras extranjeras y para efectos tributarios permite descontar los intereses de los préstamos contratados con entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera, los gastos en el exterior y las donaciones. De igual forma, reconoce la posibilidad de descontar de la renta líquida el 125% de las inversiones en desarrollo científico y tecnológico que se hagan en el país o el 175% en caso de que se hagan donaciones a investigadores, grupos o centros de investigación, desarrollo tecnológico o innovación o unidades de investigación, desarrollo tecnológico o innovación de empresas, registrados y reconocidos por el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación de Colombia (COLCIENCIAS) (Pardo 2012: 6).⁴⁹

De la misma forma, es posible descontar de la renta líquida las pérdidas fiscales, las diferencias cambiarias y las inversiones en control y mejoramiento del medio ambiente que realicen las empresas del sector minero-energético. Esto último resulta muy problemático en tanto se podrían estar otorgando exenciones a los sujetos mineros por cumplir con sus obligaciones legales y contractuales impuestas por ley por parte del Estado a la hora de otorgar los permisos requeridos para ejercer operaciones extractivas en el país.⁵⁰

A partir del año 2012, la sobretasa a la energía eléctrica que era cobrada a los usuarios industriales fue eliminada por el artículo 2 de la Reforma Tributaria (Ley 1430 de 2010). El mismo artículo, en su segundo párrafo, otorgó a los usuarios industriales el derecho “[...] a descontar del impuesto de renta a cargo por el año gravable 2011, el cincuenta por ciento (50%) del valor total de la sobretasa [...]”.

El Estatuto Tributario señala que los contribuyentes del impuesto a la renta pueden deducir hasta un 33% de su renta bruta,⁵¹ los montos entregados a las organizaciones del artículo 22 del mismo, entre las que se

encuentran las fundaciones.⁵² En la práctica, las grandes empresas mineras y petroleras ejecutan sus programas de responsabilidad social empresarial a través de fundaciones que ellas mismas crean; es decir que las empresas pueden deducir hasta un 33% de su renta bruta los montos que destinan para cumplir obligaciones legales básicas a las que están atados por la misma naturaleza de su actividad. Adicionalmente, aquellas fundaciones hacen parte del régimen tributario especial, por lo que se encuentran exentas del impuesto de renta (Pardo 2012).

En cuanto a importaciones, la industria de extracción de recursos no renovables se encuentra dentro del sector de la industria básica, por lo que goza de un privilegio específico, consistente en tener la posibilidad de deducir el impuesto sobre las ventas por la importación de maquinaria pesada.⁵³

Otra medida que vale la pena mencionar es la reducción del impuesto al ingreso. Este es un gravamen que se impone a empresas extranjeras por ingresar capital de inversión al país. La base gravable son las ganancias sujetas a impuestos. En 2006, ese impuesto era de 38,5% y en 2008 se redujo a 33%. Según la International Resources Investment Corporation (IRIC 2009), en un sondeo de compañías extranjeras en Colombia realizado por la United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) en 2005, el impuesto al ingreso se presentaba como la característica más negativa del sistema tributario colombiano.

También vale la pena mencionar que, a diferencia de países como Perú o Chile, la legislación minera colombiana no grava las ganancias transferidas al exterior por concepto de explotación de recursos naturales. Como lo señala Pardo (2011a), las empresas mineras que operan en el país pueden negociar en el mercado internacional los recursos explotados sin tener que pagar renta por ganancia extraordinaria. Este fue el caso de la reciente venta del 20% de las acciones de la empresa carbonífera Drummond Ltda. a la empresa japonés Itochu.

Regalías

El artículo 360 de la Constitución de Colombia establece que la explotación de un recurso natural no renovable causará a favor del Estado una contraprestación económica a título de regalía.⁵⁴ La Ley 685 de 2001 estableció que los particulares nacionales y extranjeros pagarían la contraprestación económica de la regalía por el costo de los recursos naturales no renovables explotados. Hasta 2011, las regalías cobradas por extracción de recursos no renovables se dividían en directas e indirectas: las primeras se pagaban directamente a los municipios en los que se explotaban o transportaban los recursos y las segundas se distribuían entre los municipios en los que no había actividades extractivas.⁵⁵

La Ley de Regalías 141 de 1994 creó el Fondo Nacional de Regalías y señaló las reglas para la liquidación, distribución y utilización de las mismas. Así mismo, se promulgó la Ley 756 de 2002 modificatoria de esta última.⁵⁶

Regalía a pagar = cantidad de mineral explotado x precio del mineral en boca de mina fijado por la UPME x porcentaje fijado por la ley

A diferencia de Perú y Guatemala, que liquidan el valor de las regalías a partir de las utilidades generadas por el mineral explotado, calculadas a partir de los precios internacionales o nacionales del mineral listo para su comercialización, en Colombia, las regalías son calculadas a partir del precio del mineral en boca o borde de mina, ya que el hecho generador de la obligación de pagar regalías es la explotación del recurso mineral. Jurisprudencialmente se ha entendido que dicha explotación, como etapa dentro del proceso de producción minera, termina cuando el mineral es colocado a borde de mina y no es posible calcular las regalías incluyendo el costo en el que se incurre en etapas posteriores.⁵⁷

El porcentaje gravable se fija de forma distinta para el sector minero y para los hidrocarburos. En minería, por ley, se le asigna a cada mineral un porcentaje que grava el proceso de explotación: el 1% para esmeraldas y piedras preciosas, calizas, yesos, arcillas y gravas; 3% para minerales no metálicos; 4% para el oro y la plata; 5% para explotaciones de carbón mayores a 3 millones de toneladas anuales, platino, hierro, cobre y otros minerales metálicos; 6% para el oro de aluvión en contratos de concesión; 10% para minerales radioactivos y explotaciones de carbón mayores a 3 millones de toneladas anuales; y de 12% para el níquel y la sal (Ley 756 de 2002, art. 16; Acquatela 2012: 52). Por otra parte, para los hidrocarburos, el porcentaje del monto a pagar al Estado por concepto de regalías es creciente en función del volumen de producción y del precio internacional de los productos (Torres 2008).

El incentivo que presentan las regalías a las industrias extractivas consiste en la autorización de la DIAN a las empresas de descontar los pagos efectuados a título de regalías como costos de producción para efecto de calcular su renta y así calcular el impuesto a la renta. En otras palabras, las empresas toman las regalías como si fueran un costo de producción y no una obligación fiscal (Rudas 2012).

El pago de las regalías por minería se calcula de acuerdo con el tipo de material como un porcentaje del valor de mercado (tabla 9).

Por su parte, el pago de regalías por extracción de hidrocarburos se calcula de acuerdo con la producción de barriles diarios. Las compañías petroleras deben entregar al Estado entre el 8% y el 25% del valor de la producción del petróleo crudo extraído directamente del pozo (en boca de pozo).

Desempeño y distribución de los recursos de regalías

En el Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad para Todos” 2010-2014 se identificaron cinco sectores como locomotoras para el crecimiento y la generación de empleo; uno de ellos es el minero-energético, que ha adquirido gran importancia en el país por el ciclo internacional de precios de las materias primas y por las generosas condiciones establecidas en Colombia para atraer inversionistas extranjeros. Las metas del Gobierno se han enfocado hacia el incremento de la producción de crudo, el aumento de las toneladas de carbón y oro, y el incremento de la capacidad de generación eléctrica del país.

En lo que tiene que ver con las regalías por minería, en los últimos años se ha registrado una baja en comparación con los años noventa, exenciones tributarias y disminución del canon superficiario (González 2011). Estas características contrastan con los pocos beneficios que recibe el Estado y han puesto en mayor riesgo las posibilidades de un desarrollo sostenible para el país. Pese a lo anterior, el recaudo por concepto de regalías pagadas ha ido en alza desde la reforma a la normatividad minera en 2001, tal y como se aprecia en la figura 6.

Lo anterior se debe, en buena parte, al aumento de la explotación minera, pero sobre todo petrolera. Esta tendencia se explica principalmente por el rápido crecimiento de la producción de petróleo. Según la Agencia Nacional de Hidrocarburos, se pasó de un promedio de 531 mil barriles diarios de crudo en 2007 a 914 mil en 2011. Pardo (2011) ha señalado que pese al incremento en el pago de regalías en la última década, los porcentajes para liquidación de las mismas se han mantenido prácticamente inmodificados desde la Ley 141 de 1994; a pesar de que los precios internacionales de las materias primas han aumentado significativamente en los últimos años, esta parálisis normativa constituye un factor que ha incentivado la inversión privada.⁵⁸

En términos de distribución regional de los recursos por regalías, existen múltiples evidencias que muestran que las regiones productoras de recursos naturales no renovables en Colombia no perciben los beneficios

derivados de la explotación de dichos recursos. De acuerdo con la Ley 752 de 2002, las regalías deben tener una destinación específica: los municipios deben emplear el 75% y los departamentos el 60% de estos recursos en la solución de las necesidades básicas insatisfechas, siguiendo los parámetros establecidos en el Decreto 1747 de 2005;⁵⁹ es decir, deben utilizarlas en proyectos que permitan a más colombianos tener acceso a los servicios de educación, salud, agua potable y alcantarillado y a reducir la mortalidad infantil.⁶⁰

Sin embargo, la evidencia empírica ha mostrado que el hecho de que un municipio sea minero o petrolero, no se ha traducido en un aumento del bienestar de su población. Entre 1994 y 2001, el 70% de las regalías se pagaron solo a tres departamentos: Casanare (45%), Arauca (15%) y Meta (10%). Como se aprecia, las regalías per cápita en los departamentos con mayor producción de recursos naturales no renovables son significativamente altas; sin embargo, Casanare, Arauca, Meta, Guajira y Cesar son regiones en las que existen altos índices de necesidades básicas insatisfechas.⁶¹

Esto indica una gran ineficiencia y mal manejo de los recursos de regalías, lo cual se debe en buena medida a la corrupción, el desvío de recursos y la captura de rentas por parte de actores locales legales e ilegales (García y Revelo 2010). Adicionalmente, estas cifras revelan la dependencia que tienen las entidades territoriales de las regalías, al punto que las utilizan para aliviar su pereza fiscal, es decir, los bajos niveles de recaudo de impuestos. Por otro lado, como se aprecia en la figura 7, el sector minero es el que menos contribuye a la generación de empleo en el país.

Para subsanar las inequidades en este campo, el Gobierno decidió promover una reforma al régimen de distribución de regalías: con el Acto Legislativo 04 de 2011 estableció un nuevo sistema más centralista en virtud del cual el Gobierno central administra unos fondos nacionales de regalías que reparte equitativamente entre las regiones.

Una buena forma de confirmar que las anteriores medidas constituyeron incentivos para las empresas mineras es consultar los índices de las agencias calificadoras de riesgo para la inversión. Un informe de la International Resources Investment Corporation (IRIC 2009) destacó que Colombia es uno de los países más atractivos para los inversionistas mineros y señaló que la tendencia positiva “es vulnerable y puede ser reversible si los inversionistas de riesgo del sector privado global ven o perciben que habrá cambios políticos/tributarios/leyes que puedan desmejorar el atractivo económico de la industria”.

En 2000, el Global Competitiveness Report ubicó a Colombia en el puesto 58 en la lista de países amigables a la inversión, con lo cual quedaba por debajo de la media de todos los países y no cumplía con los estándares mínimos de inversión de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (Shatz 2001). Sin embargo, el Informe Doing Business del Banco Mundial de 2011 señala a Colombia como el país que más protege la inversión en América Latina y el quinto en el mundo. Esto revela que los incentivos tributarios que el país ha dispuesto para favorecer la entrada de capital privado han surtido efecto. Lo anterior tiene respaldo en cifras. La inversión extranjera directa (IED) en Colombia ha crecido en más de un 500% entre 2000 y 2010, impulsada principalmente por la rápida expansión de sus industrias minera y petrolera.

Perú

Panorama de la política y la normatividad minera

Perú es un país minero; entre 1990 y 2003, la renta de hidrocarburos contribuyó al Producto Interno Bruto (PIB) en un porcentaje de 1,61 frente al 0,79 de aporte proveniente del sector minero (Acquatella 2012: 25). Pero en el periodo 2004-2009 la renta generada por las industrias extractivas de metales y minerales

TABLA 9. LIQUIDACIÓN PARA PAGO DE REGALÍAS POR EXTRACCIÓN DE MINERALES LEYES 141 DE 1994 Y 756 DE 2002

Mineral explotado	Porcentaje de regalías
Carbón (explotación mayor a 3 millones de toneladas anuales)	10
Carbón (explotación menor a 3 millones de toneladas anuales)	5
Níquel	12
Hierro y cobre	5
Oro y playa	4
Oro de aluvión en contratos de concesión	6
Platino	5
Sal	12
Calizas, yesos, arcillas y grava	1
Minerales radioactivos	10
Minerales metálicos	5
Materiales no metálicos	3
Materiales de construcción	1

Fuente: Tomado de Gaitán, Martínez, Pérez, y Velásquez 2011.

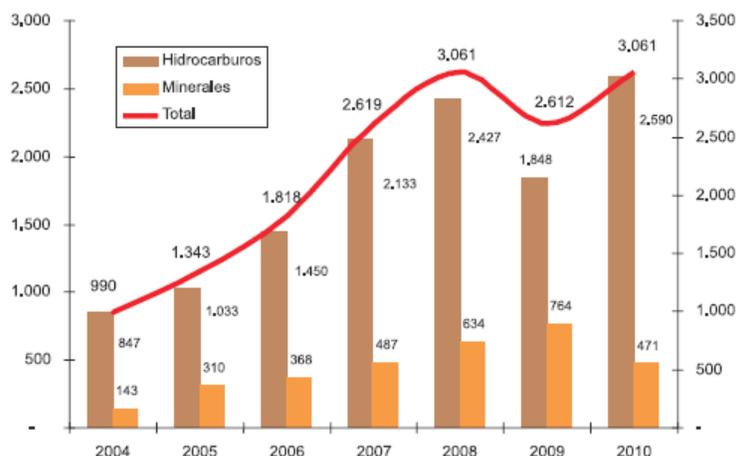
ascendió a 7,16%, mientras que la cifra del sector de hidrocarburos fue de 1,99; es decir, este último solo presentó un aumento de 0,38 puntos porcentuales. El crecimiento de la producción minera se refleja en el promedio anual del aporte fiscal por parte del sector al total de ingresos fiscales al Estado, que pasó de 2,9% antes de 2004 a 14,2% entre 2004 y 2009 (Acquatella 2012: 25).

A pesar de lo anterior, las políticas públicas que orientan el sector extractivo peruano presentaron cambios sustanciales en 2011 desde la posesión en la presidencia de Ollanta Humala en julio de ese año. Frente al mercado de hidrocarburos, Humala decidió invertir en la empresa estatal Petroperú con el fin de llevar al Estado a una posición de competitividad frente al sector privado en un plazo de cinco años (2016), dentro del cual la empresa debe prepararse para entrar en fase de explotación (Revenue Watch Institute 2011).

Perú es un país atravesado por la cordillera de los Andes, con caudalosos ríos y una gran llanura amazónica que ocupa casi el 70% de su territorio. Esta heterogeneidad no ha sido obstáculo para el desarrollo de la industria minera a lo largo y ancho del país. De acuerdo con Santillana (2006), la minería en Perú es sobre todo de gran y mediana escala, y está distribuida de forma desigual entre las regiones.

Política y normatividad tributaria y de regalías para las industrias extractivas

La Constitución Política de 1993 (arts. 66-69) establece que los recursos naturales son propiedad de la nación y que el Estado debe determinar la política nacional del ambiente y promover la conservación de la diversidad biológica y el desarrollo sostenible de la Amazonia. En 1992 se promulgó el Texto Único Ordenado (en adelante TUO) de la Ley General de Minería mediante el Decreto Supremo 014-92 del Ministerio de Energía y Minas, cuyo objetivo rector es impulsar la minería promoviendo la actividad privada en el sector. Las modificaciones al TUO se han encaminado a establecer convenios de estabilidad tributaria, con el propósito de incentivarla, lo que llevó a “[...] la privatización de las minas y las refinerías de propiedad de las empresas públicas del sector” (Campodónico 2008). En 2004 se promulgó la Ley 28528 o de Regalía Minera, modificada y reglamentada en noviembre del mismo año por la Ley 29788. Estas normas, junto con el TUO y sus sucesivas enmiendas, constituyen el marco normativo general del sistema de tributación

FIGURA 6. REGALÍAS TOTALES EN MILLONES DE DÓLARES PAGADAS POR EL SECTOR EXTRACTIVO

Fuente: Gaitán et ál. (2011).

por actividades extractivas de minerales en el Perú.⁶² Ellas establecen un sistema de captación de renta por la actividad minera a favor del Estado compuesto por dos grandes rubros: ingresos tributarios e ingresos no tributarios. Dentro de los ingresos tributarios se encuentran el impuesto a la renta, el impuesto especial a la minería y el gravamen especial a la minería (Revenue Watch Institute 2011: 61). Los ingresos no tributarios son únicamente las regalías.

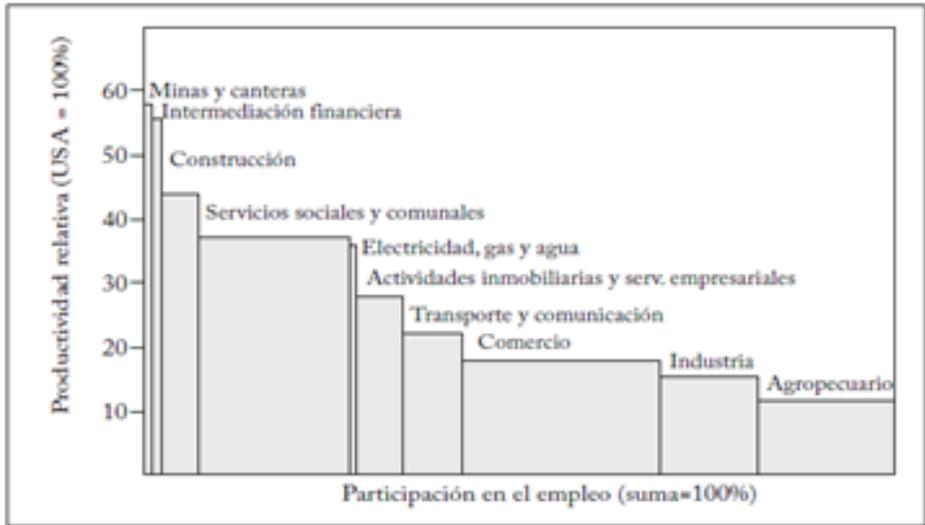
En los últimos años hubo reformas en materia de regalías e incentivos tributarios para minería. “El 19 de septiembre de 2011, el Congreso peruano aprobó algunos proyectos de Ley que establecen un nuevo esquema de aportes negociados con las empresas mineras. El acuerdo oficial prevé que el Estado captará alrededor de 3.000 millones de soles anuales (algo menos de mil millones de dólares) durante los próximos cinco años mediante tres nuevos mecanismos: tasas de regalías más altas, un impuesto especial para las mineras sin contratos de estabilidad tributaria y un gravamen especial para compañías con contratos de estabilidad tributaria” (Bolpress 2011). En los siguientes apartes se reseñan estos estímulos.

Incentivos sobre ingresos tributarios y estabilidad jurídica para las industrias extractivas

Hasta 2011, el impuesto a la renta era la única fuente de captación a favor del Estado por concepto de ingresos tributarios, pues el impuesto especial a la minería y el gravamen especial a la minería fueron establecidos en ese año como parte de la reforma al sector extractivo adelantada por la Presidencia peruana. El impuesto a la renta es una tasa que maneja como base oponible la renta operacional del sector minero, es decir, la diferencia entre los costos y gastos de la actividad extractiva frente a las ganancias que esta produce. El 30% de la renta derivada de la minería en Perú es captado por el Estado a través de este impuesto. Aún así, cabe anotar que entre 1992 y 2000 el TUO establecía la posibilidad de que las empresas fueran exoneradas hasta de un 80% del impuesto a la renta, si reinvertían utilidades. La única tasa que pagaron las compañías mineras en materia tributaria hasta 2000 fue dicho impuesto. Si bien esta figura fue derogada en 2000, sigue aplicando para las empresas con convenios de estabilidad jurídica (administrativa, cambiaria y/o tributaria) cuyas operaciones hayan comenzado antes de ese año, por ejemplo, el proyecto Conga en Cajamarca de la empresa Yanacocha (Acquatella 2012; Campodónico 2008).

Los convenios de estabilidad jurídica son acuerdos de carácter contractual suscritos entre el Estado y el inversionista, que se rigen por el Código Civil peruano. Otorgan una garantía de estabilidad jurídica a los

FIGURA 7. PRODUCTIVIDAD MEDIA Y EMPLEO, 2010



Fuente: DNP (2010, 78).

inversionistas nacionales y extranjeros, así como a las empresas en que ellos invierten, al pactar que la normatividad aplicable a su actividad minera será aquella vigente a la hora de la firma de dicho acuerdo por periodos de diez años contados a partir de la fecha de celebración. Así, casi todas las empresas que desarrollan actividades extractivas pueden hacer uso de la posibilidad de reducción del impuesto a la renta a través de la reinversión de utilidades y de otras figuras tributarias benéficas para el sector privado, que serán descritas más adelante.

El Régimen de Estabilidad Jurídica de la Inversión Extranjera (Decreto Legislativo 662), la Ley de Promoción de la Inversión Privada (Decreto Legislativo 757) y la Ley de Inversiones en el Sector Minero (Decreto Legislativo 708) de 1991 contienen numerosos incentivos concedidos por el Estado peruano en la década de los noventa, claves en el proceso de privatización del sector y que aún son aplicables. Entre sus principales atractivos se encuentran incentivos de flexibilidad laboral; los mencionados convenios de estabilidad, ya sean tributarios, cambiarios o administrativos; la libertad de remitir utilidades, dividendos y recursos financieros al exterior sin previa autorización;⁶³ la libre disposición de moneda extranjera; y la libre comercialización de minerales (Campodónico 2008: 12 y 87).

Por otra parte, el Decreto Legislativo 818 de 1996, que hace parte de la Ley General de Minería, establece la posibilidad de deducir de la renta (base oponible del impuesto a la renta), las inversiones en infraestructura de servicio público (obras viales, puertos, aeropuertos, salud, vivienda o telecomunicaciones) con permiso de la autoridad competente (Campodónico 2008: 87). Así mismo, este Decreto permite la devolución anticipada del impuesto general a las ventas (IVG)⁶⁴ por la adquisición de bienes o servicios, mediante la compensación del importe pagado con el importe aplicable a las operaciones gravadas por las empresas mineras y contra el impuesto a la renta que les es cobrado (Decreto Legislativo 818 de 1996; Campodónico 2008: 87).

La legislación peruana también prevé un régimen de depreciación acelerada de cinco años, lo cual se traduce en un incentivo a la inversión en activos fijos, pues disminuye la carga tributaria en el impuesto a la renta a corto plazo (Campodónico 2008).

Por último, algunos sectores alegan que tanto el impuesto especial a la minería como el gravamen especial a la minería tendrán un efecto negativo sobre la captación del impuesto a la renta, ya que serán deducidos

como gasto para fines tributarios (Revenue Watch Institute 2011: 61). Cabe resaltar que ambos impuestos fueron concertados con el sector minero.

Regalías

En 2004, la Ley 28528 o de Regalía Minera estableció el cobro de regalías y fue modificada y reglamentada por la Ley 29788. Dicho cobro se realiza trimestralmente en razón a la explotación de los recursos minerales metálicos o no metálicos, a los sujetos de la actividad minera, es decir, a los titulares de las concesiones y concesionarios que realizan actividades de explotación minera.⁶⁵

Las regalías se calculan sobre la utilidad operativa trimestral, expresada de manera escueta en la siguiente fórmula:

$$\text{Utilidad operativa} = \text{ingresos por ventas} - (\text{costos de ventas} + \text{gastos operativos})$$

En los gastos operativos no entran ni los gastos de autoconsumo, ni los retiros no justificados, que es posible expresarlos como:

$$\text{Gastos operativos} = \text{gastos de ventas} + \text{gastos administrativos}$$

Una vez calculada la utilidad operativa, las regalías se estiman de acuerdo con una tasa establecida por el Estado:

$$\text{Regalías} = \text{utilidad operativa} \times \text{tasa efectiva}$$

Del cálculo siempre resultará que la empresa minera deberá pagar el 1%, 2% o 3% sobre el valor bruto de venta del concentrado del mineral producido, según su cotización en el mercado internacional. De esta forma, la aplicación de los rangos porcentuales depende del volumen de mineral producido por la empresa. La Ley de Regalía también señala que el total a pagar por concepto de regalías mineras será el mayor monto que resulte de comparar el resultado de la fórmula anterior y el 1% de los ingresos generados por las ventas realizadas en el trimestre.⁶⁶

Cabe resaltar que para efectos prácticos del cálculo, el concepto de venta es entendido como todo traspaso de dominio, incluidos los efectuados dentro de una compañía mediante la reorganización simple,⁶⁷ así como que los pequeños productores y los mineros artesanales paguen el 0% por concepto de regalías.⁶⁸

Por último, se debe recordar que el pago de regalías no aplica a las empresas mineras que tengan vigente un convenio de estabilidad jurídica en los términos antes expuestos. Así, la imposición de regalías a la actividad minera solo aplica a los mineros cuyo convenio de estabilidad haya expirado y cuya la actividad se haya iniciado después del año 2004.

Desempeño y distribución de los recursos de regalías

En Perú, la minería es el cuarto sector con mayor importancia en el PIB; contribuye con el 11% de los tributos internos y con el 24,2 % del impuesto a la renta de tercera categoría, es decir por encima de lo que representa en la estructura del PIB (Santillana 2006). Por las condiciones tecnológicas y de competitividad, la minería es intensiva en capital y ofrece pocos puestos de trabajo. Sin embargo, es una de las pocas actividades formales que se ubica en zonas inhóspitas del país y por las que se paga sueldos por encima del mercado.

Como se explicó, la actividad minera recibió un impulso a favor de las inversiones privadas (incentivos tributarios y contratos de estabilidad jurídica), a partir del Decreto Legislativo 708 de noviembre de 1991. En 1993, la mina de oro de Yanacocha en Cajamarca fue la primera inversión importante del sector, desde que Minero Perú invirtiera en el yacimiento de cobre de Tintaya en 1985.

Como se observa en la figura 8, la importancia relativa de los departamentos en la producción minera nacional varió entre 1995 y 2004. En 1995, los primeros lugares eran ocupados por Pasco, un tradicional departamento minero (14,5%), Loreto por la extracción de crudo (11,3%) y Moquegua, departamento conocido por la extracción de cobre (7,8%). En 2004, este orden cambió: ahora los primeros lugares son ocupados por departamentos como Ancash (19,6%), que no aparecía en 1995, y Cajamarca (17,1%) debido al inicio de operaciones de nuevos megaproyectos (Pierina y Antamina en Ancash; Yanacocha y La Granja en Cajamarca). En tercer lugar se encuentra Pasco (10,6%). El departamento de Loreto ya no aparece entre los primeros pues sus yacimientos fueron explotados.

En términos globales, el recaudo por las actividades mineras se incrementó en un 200% entre 1994 y 2005. No obstante, a nivel regional esta situación es más heterogénea. El peso relativo de la recaudación de tributos internos por departamento casi no varió entre 1994 y 2005. En 1994, la estructura tributaria tenía en los primeros lugares a Lima (84,64%), Arequipa (4,23%), La Libertad (2,53%), Lambayeque (1,46%) y Piura (1,17%); para 2005, la estructura tributaria era Lima (88,21%), Arequipa (3,13%), Piura (1,42%), La Libertad (1,35%) y Cusco (0,89%). La mayor parte de los recursos tributarios y de regalías recaudados se queda en el nivel nacional. Según Santillana (2006), esto se debería a una falta de esfuerzo fiscalizador en los departamentos, pero también a la decisión del Tribunal Fiscal que permite que el contribuyente escoja dónde fijar su domicilio fiscal, y al hecho de que las grandes empresas mineras se inscriben en la ciudad de Lima.

En términos de producción de empleo el balance no es alentador. Las 217 mil personas que ocupa la minería en Perú representan apenas un 1,5% de la población económicamente activa del país. Debido a la legislación laboral peruana, la industria minera recurre con frecuencia a la subcontratación (25%).

Adicionalmente, las regiones mineras parecerían tener peores índices de desarrollo humano que aquellas en las que no hay minería. En el Informe sobre Desarrollo Humano 2003 del PNUD, Perú ocupó el puesto 79 entre 177, siendo un país de desarrollo humano medio. Pero a nivel regional, el panorama es más desigual. Los departamentos de Lima, Arequipa, Ica, Moquegua y Tacna ocupan los primeros lugares en desarrollo humano y sus componentes, y de ellos solo Moquegua y Tacna se dedican primordialmente a la minería. El departamento de Cajamarca, donde se encuentra el yacimiento de oro más importante de América del Sur, es el último en la escala de desarrollo humano junto con el de Ancash.

El Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN) fue establecido en la Constitución Política del Perú (art. 193, inc. 4) con el objetivo de promover la inversión en las diferentes municipalidades del país, con un criterio redistributivo a favor de las zonas más alejadas y deprimidas, priorizando la asignación a las localidades rurales y urbano-marginales del país (Santillana 2006). En las últimas dos décadas, debido al impulso que se le ha dado a la minería, los municipios están recibiendo cada vez menos recursos del FONCOMUN y cada vez más provenientes de cánones por explotación de recursos naturales (regalías).

Pese a lo anterior, según cálculos de Santillana (2006), las regiones más pobres y con menos índices de desarrollo humano del país no necesariamente se encuentran en esa situación por causa de la minería. En palabras del autor:

Los ejercicios con información a nivel distrital nos indican que la minería no es la causante de la pobreza. Antes que la zona se dedique a la actividad minera ya era pobre. Por las características del terreno donde habitan, la calidad de los activos que tienen y la incapacidad del Estado peruano de atender a esa población con servicios de calidad e infraestructura pública, pues su costo y mantenimiento está fuera de la capacidad de las finanzas públicas o porque los gobernantes definieron otras prioridades. (2006: 43)

Así pues, los gobiernos locales se han beneficiado de las regalías mineras, pero las regiones más pobres y con menos desarrollo no se han visto favorecidas por dichos recursos, pues enfrentan problemas estructurales de ineficacia institucional que no necesariamente están asociados a la minería.

Guatemala

En Guatemala hay reservas de níquel, oro, plata, zinc, cobalto, cobre, mercurio, hierro, entre otros minerales, y a mediados de la década pasada la producción minera mostró un aumento considerable, sobre todo de oro y plata. Según el Banco de Guatemala, en 2009 el sector de mina y canteras representó apenas el 0,6% del PIB (Chaparro y Lardé 2009). La Constitución guatemalteca señala que todos los yacimientos que existan dentro del territorio de la República, su plataforma continental y su zona económica exclusiva son bienes del Estado y que su dominio es inalienable e imprescriptible, a la vez que declara de utilidad y necesidad pública el fomento y desarrollo de las operaciones mineras en el país, así como su explotación técnica y racional.⁶⁹ De acuerdo con lo anterior, toda persona individual o jurídica, nacional o extranjera, puede ser titular de derechos mineros.⁷⁰

Política y normatividad tributaria y de regalías para las industrias extractivas

En Guatemala, el régimen tributario y de regalías para la actividad minera se encuentra regulado por la Ley de Minería (Decreto 48-97), su reglamento, el Acto Gubernativo 176-2001, así como por la Ley de Impuestos sobre la Renta y la Ley del Impuesto al Valor Agregado (IVA) (Decreto 27-92 del Congreso y sus reformas). A inicios del año 2012 se hizo un Acuerdo Voluntario de Regalías entre el Gobierno nacional y el Gremio de Industrias Extractivas (GREMIEXT) a través de la Cámara de Industria de Guatemala.⁷¹ A este último, que supone un giro sustancial en la forma en que se han venido pagando los tributos, se hará alusión una vez descrito el sistema de la Ley Minera y la normatividad referida en cada aparte.

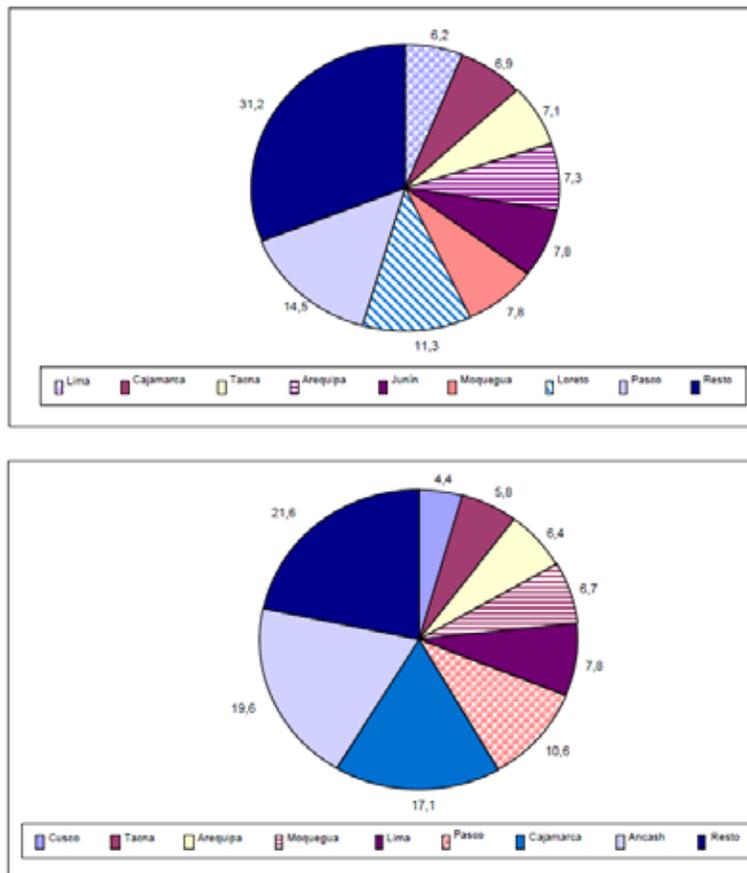
Según la Ley de Minería, el Ministerio de Energía y Minas es la autoridad competente para formular y coordinar las políticas, planes y programas de gobierno en el sector minero.⁷² La Dirección General de Minería del Ministerio de Energía y Minas es el órgano competente para supervisar, inspeccionar y velar por el cumplimiento y aplicación de la Ley de Minería y su reglamento, así como de imponer las sanciones administrativas correspondientes.⁷³ Esta Ley también establece un sistema de captación de renta por la actividad minera, compuesto por dos grandes rubros: ingresos tributarios (impuestos o cánones) e ingresos no tributarios conformados por las regalías. El artículo 6 de la Ley Minera establece que “[...] la compensación económica que se paga al Estado por la explotación de productos mineros o de materiales de construcción, no es considerada como un tributo”, mientras que un canon es una “Prestación pecuniaria periódica que grava una licencia u otorgamiento de derechos mineros o un disfrute en el dominio público, regulado en minería según el área otorgada, sean éstas explotadas o no”.

Regalías

De acuerdo con el Código de Minas y su reglamento, todo aquel que sea titular de una licencia de explotación minera y quienes extraigan arcillas superficiales, arenas, rocas y demás materiales aplicables directamente a la construcción, excluyendo las rocas decorativas, está obligado a pagar las regalías a que dé lugar.⁷⁴ El pago se debe hacer de forma anual dentro de los primeros treinta días del año calendario.⁷⁵

Según el artículo 62 de la Ley de Minería, “las regalías se determinan mediante declaración jurada respecto del volumen del producto minero comercializado con base en el valor de cotización del producto en mercados internos o en bolsas internacionales”. En otras palabras, las regalías son calculadas sobre los ingresos brutos producto de la comercialización de los minerales extraídos. Cabe mencionar que la ley

FIGURA 8. PESO RELATIVO DE CADA DEPARTAMENTO EN EL PIB MINERO EN 1995 Y 2004



Fuente: Santillana (2006: 35).

establece que las regalías siempre corresponderán al 1% de dichos ingresos, pero se hace una diferenciación sobre el destinatario de las mismas, así: en partes alícuotas de 0,5% al Estado y a las municipalidades en caso de licencia de explotación, o del 1% en su totalidad a las municipalidades en caso de extracción de arcillas superficiales, arenas, rocas y demás materiales aplicables directamente a la construcción.⁷⁶

Con respecto a la referencia a los valores de los minerales en el mercado interno que hace el artículo 62, el Reglamento de la Ley Minera señala que el Ministerio de Energía y Minas debe determinar anualmente los valores de cotización que rigen para los productos mineros comercializados en el mercado interno para efectos del cálculo y pago de las regalías.⁷⁷ Ahora bien, en el Acuerdo Voluntario de Regalías se pactó un aumento de las regalías tal y como fueron descritas anteriormente, así: del 1% al 3% para los metales no preciosos, del 1% al 4% para los metales preciosos (plata y oro) y del 1% al 5% para los metales preciosos extraídos y comercializados por la empresa Montaña Exploradora de Guatemala S.A.

Desempeño y distribución de los recursos de regalías

De acuerdo con un informe de Collectif Guatemala (2011: 22), los reportes sobre la distribución regional de las regalías por actividades extractivas son escasos y poco transparentes. Comunidades locales han denunciado la falta de información sobre proyectos extractivos, lo cual incluye la ausencia de datos sobre cómo se han invertido los recursos de dichos proyectos en las localidades. Múltiples organizaciones sociales

y ambientales han promovido acciones legales en contra de las decisiones administrativas de renovación de proyectos extractivos en Guatemala, argumentando entre otras cosas, que Perenco, una compañía anglo-francesa explotadora de petróleo y gas, y otras empresas mineras no han pagado las contribuciones, cánones ni regalías que les corresponden por los proyectos que tienen a cargo. Ninguno de esos recursos y acciones han prosperado.

Según el mismo informe, empresas como Perenco han realizado inversiones de responsabilidad social en las regiones en las que hay proyectos mineros, pero, conforme a las denuncias de los ciudadanos, lo han hecho de forma precaria, intermitente y han incumplido con sus promesas de retribuir adecuadamente a las comunidades por permitir las explotaciones. Ha habido también denuncias de militarización de las zonas mineras, violaciones de derechos humanos y falta de garantía del derecho a la consulta previa de los grupos étnicos de dichas zonas (Collectif Guatemala 2011: 40).

Ingresos tributarios

Del marco legal sobre tributación para la actividad minera en Guatemala se desprenden las siguientes obligaciones: el impuesto a la renta, el impuesto al valor agregado (IVA), los derechos arancelarios, (iv) los cánones de otorgamiento y cesión, y el canon de superficie. También se han impuesto tributos especiales al carbón en la Ley de Impuestos Especiales (Ley 38-92).

El impuesto a la renta está regulado por la Ley de Impuestos sobre la Renta (Decreto 26-92) y permite dos sistemas de tributación: un régimen general, equivalente al 5% sobre la renta bruta anual,⁷⁸ y un régimen optativo que hace alusión al 31% sobre la renta bruta trimestral.⁷⁹ Sobre este punto, el Acuerdo Voluntario de Regalías dispone un aumento en el régimen general del 5% al 7% sobre la renta bruta anual. Las compañías toman la decisión de optar por uno con base en sus propios márgenes de utilidad. En la práctica, las compañías con muchas utilidades generalmente eligen el régimen general, pues pagan menos impuestos calculando su tributo sobre el 5% de las ventas brutas (Acquatella 2012: 102).

La legislación guatemalteca obliga a pagar el impuesto al valor agregado (IVA) en la fecha de emisión de la factura, siempre que las empresas mineras vendan o permuten bienes muebles o derechos reales constituidos sobre ellos o presten servicios en el territorio nacional.⁸⁰ Las empresas mineras deben pagar este impuesto en la Superintendencia de Administración Tributaria o en las instituciones autorizadas por esta.⁸¹

Los derechos arancelarios son montos tributarios que debe pagar el empresario minero al importar insumos, maquinaria, equipo, repuestos, accesorios, materiales y explosivos que sean utilizados en sus operaciones mineras. En un principio, la importación de estos bienes estaba exonerada del pago de tasas y derechos arancelarios,⁸² pero el artículo 3 de la Ley de Supresión de Exenciones, Exoneraciones y Deducciones en Materia Tributaria y Fiscal (Decreto 117-97 del Congreso de la República) derogó dichas disposiciones al no contemplarlas dentro del listado de exoneraciones o exenciones de derechos arancelarios a la importación.

Sobre los cánones de otorgamiento y cesión, los titulares de derechos mineros deben pagar una suma de dinero en el momento de la notificación de su otorgamiento o en caso de que quieran cederlos, antes de la notificación de la resolución favorable, ya sean derechos de exploración o de explotación, a razón de tres o cinco unidades por km², respectivamente.⁸³

Por último, el canon de superficie es un impuesto que debe pagar el titular de un derecho minero así:

- Por licencia de reconocimiento, por una vez durante el primer mes del periodo de reconocimiento a razón de 120 quetzales por km² o fracción.

- Por licencia de exploración, anualmente a razón de tres unidades por km² o fracción, los primeros tres años; seis unidades por km² por cada año de la primera prórroga; nueve unidades por km² por cada año de la segunda prórroga.
- Por licencia de explotación, anualmente a razón de doce unidades por km² o fracción.⁸⁴

Por otra parte, la Ley de Impuestos Especiales en su Título III estableció un impuesto especial a las empresas mineras extractoras de carbón, toda vez que en el artículo 77 se señala que están sujetos al impuesto en mención “[l]a primera venta o entrega de carbón efectuada en el ámbito territorial tras la producción o extracción, importación o adquisición intracomunitaria de carbón” y el autoconsumo de carbón, de donde se entiende que “[...] tendrá la consideración de autoconsumo la utilización o consumo del carbón realizado por los productores o extractores, importadores, adquirentes intracomunitarios o empresarios [...]” a los que se hace mención en la venta de carbón.

Adicionalmente, existe un impuesto de 12,5% a las remesas de utilidades, aplicable a las personas naturales o jurídicas que no tienen residencia ni domicilio en Guatemala (Acquatella 2012: 102). Por último, el Acuerdo Voluntario de Regalías quiere introducir un nuevo impuesto que busca gravar la repartición de dividendos de las compañías mineras con un 5% a favor del Estado sobre el total de la repartición.

Panamá

Panamá es un país rico en minerales, posee dos de los yacimientos de pórfido de cobre más grandes del mundo, estimado en la década pasada en 495 millones de toneladas métricas (Rabchevsky 1995). Sin embargo, su industria extractiva ha sido más bien marginal, pequeña e impulsada sobre todo por capital nacional. Hasta hace poco, el Decreto Ley 23 de 1963, que regulaba la materia minera, impedía que gobiernos extranjeros recibieran concesiones para la explotación minera en el país. Pero la administración del actual presidente Ricardo Martinelli ha promovido la entrada de capital extranjero en el sector extractivo. La Ley 13 de 3 de abril de 2012 derogó el Decreto ley 23 y autorizó la participación de capital privado extranjero en este sector.

La legislación minera comprende el Código de Recursos Minerales (Ley 23 de 1963) y sus diferentes modificaciones; la enmienda de 1988, hecha por la Ley 3 de junio 28 de 1988, es de particular relevancia por cuanto buscó generar incentivos a las industrias extractivas.

En Panamá, las regalías se cobran sobre el 2% de la producción bruta negociable del mineral extraído.⁸⁵ Su pago debe ser trimestral, dentro de un período de sesenta días contados a partir de la fecha en que se adeuden y puede hacerse en especie o en efectivo.⁸⁶

Dentro de los incentivos otorgados por la ley se encuentran los siguientes: el derecho a deducir de los ingresos netos una suma anual por concepto de amortización minera para efectos del cálculo del impuesto a la renta; la depreciación acelerada, que, como en Colombia, se traduce en un incentivo a la inversión en activos fijos, pues disminuye la carga tributaria en el impuesto a la renta a corto plazo; exenciones fiscales a la importación de equipos necesarios para la actividad extractiva; y deducciones especiales en materia de gastos de operación.⁸⁷

Al igual que en Perú y Colombia, el sistema tributario panameño establece mecanismos de estabilidad jurídica: la Ley 54 de 1998 otorga garantías a los inversionistas nacionales y extranjeros al instituir que la normatividad aplicable a su actividad minera será aquella vigente a la hora de la inscripción de la inversión en el registro de la Dirección Nacional de Desarrollo Empresarial del Ministerio de Comercio e Industrias

(DINADE).⁸⁸ Esta ley garantiza al inversionista estabilidad respecto del régimen jurídico, tributario municipal y nacional, aduanero y laboral, por un término de diez años,⁸⁹ salvo que medien causas de utilidad pública o interés social y siempre que se presente un plan a la entidad competente para regular y fiscalizar la inversión que incluya la obligación de invertir la suma mínima de dos millones de balboas en un plazo máximo de dos años a partir del registro antes mencionado, excepto que la naturaleza de la inversión exija un plazo mayor, caso en el cual la DINADE establece el plazo apropiado.⁹⁰ Por último, el artículo 232 del Código de Recursos Minerales establece que el pago del canon superficiario y las regalías pueden incluirse como gastos de operación para el cálculo del impuesto de renta.

Conclusiones

- Los países estudiados aprobaron marcos normativos que garantizan la estabilidad jurídica de las inversiones extractivas, así como la amortización acelerada de activos y/o redujeron las tasas de remesas o de renta en cada caso. Sin embargo, esta proactividad a la hora de expedir normas que favorezcan la confianza inversionista, no es la misma para expedir medidas que protejan los derechos de las comunidades, sus territorios y bosques, y el ambiente.
- Perú impuso nuevos gravámenes a las compañías mineras, gravó sus ventas y utilidades operativas para mejorar la renta del Estado tras el incremento vertiginoso de los precios de los minerales e impuso restricciones a los precios de transferencia. Sin embargo, también desmontó restricciones a las industrias extractivas y le concedió múltiples beneficios tributarios. Esto último también lo hicieron Colombia, Guatemala y Panamá.
- En términos generales y sin perjuicio de los matices particulares, se aprecia que los marcos normativos y de política de los cuatro países analizados han apuntado a facilitar e incentivar la inversión de capital privado y extranjero en el sector extractivo, con especial énfasis en el minero.
- De igual forma, se puede afirmar que los recursos de regalías provenientes de la explotación de recursos naturales no renovables usualmente no se han repartido de manera equitativa en las regiones y no se han traducido en mayor bienestar para las poblaciones locales. Incluso, en algunos casos como Perú y Colombia, las regiones mineras presentan menores índices de desarrollo humano que aquellas en las que no hay minería. En otros casos, como Guatemala y Panamá, no hay suficiente información disponible para realizar el análisis de la distribución regional de las regalías.

CAPÍTULO III. REGÍMENES DE LICENCIAS AMBIENTALES: DIFERENCIACIÓN EN EL TRATAMIENTO

Procesos de licenciamiento ambiental. Fortalezas y debilidades de los procesos. Aspectos que agilizan los procesos y su impacto en las industrias extractivas.

En los últimos años, la expansión de la explotación minera en Centroamérica y Suramérica amenaza los bosques, las cuencas hidrográficas, la biodiversidad y las comunidades que habitan los extensos territorios que son concesionados para el desarrollo de esta actividad. Los impactos ambientales de esta industria tendrían que ser enfrentados de la misma manera en que se incentiva su rentabilidad. En esta sección se presenta un análisis de las normas legales sobre el licenciamiento ambiental de los proyectos y su evolución en la última década.

A 2011, en Colombia existían 193 títulos mineros que corresponden a unas 138.571,38 hectáreas, el 0,26 del total del área amazónica (53.763.959 ha). De estos títulos mineros, la mayoría corresponde a explotaciones de oro, plata, platino, zinc, níquel, cobre y tantalio, y la otra parte a arena y materiales de construcción (Gaia Amazonas). Otros 5.000.000 de hectáreas (10% del área amazónica)⁹¹ están en proceso de solicitud para expedición de título.

Los departamentos del Vaupés y Guainía, habitados en su mayor parte por Pueblos Indígenas, fueron reservados como áreas estratégicas mineras que cubren zonas de altísima importancia ecológica. Actualmente se dispuso “congelar” estas áreas por un período de dos años mientras se elabora un plan de ordenamiento territorial en la Amazonia.

Se estima que los derechos mineros en Perú alcanzan a cubrir un 14% del país, pero que la actividad en sí misma solo se realiza sobre un 2% del territorio nacional. En la Amazonia se han concedido 24.818 derechos mineros equivalentes a 10.413.874 hectáreas y había en trámite 7.062 que representan unas 319.945 ha. La cifra consolidada es de 31.000 títulos concedidos o en proceso, que cubrirían 13.613.332 ha (MINEM 2009).⁹²

¿Por qué las licencias ambientales?

La evaluación de los impactos ambientales de los proyectos está atada a los impactos que las exploraciones y explotaciones producen en el medioambiente. Es un hecho que la industria extractiva lo afecta, siendo la minería metálica a cielo abierto la más destructiva, especialmente cuando se trata de bosques tropicales, ya que comprende la remoción de cobertura vegetal nativa. En este mismo sentido, las minas que utilizan la extracción por lixiviación con cianuro son las más devastadoras, ya que alteran los hábitats de vida silvestre, contaminan las cuencas hidrográficas, y constituyen infinidad de riesgos para la salud y el ambiente.

Se han documentado los efectos perjudiciales del cianuro en peces, en la vida silvestre y en los humanos, cambios en la calidad fisicoquímica y biológica del agua, y afectación de la dinámica de fuentes de agua superficial y subterránea. No se puede olvidar que el proceso productivo de la minería requiere grandes volúmenes de agua, que por lo general son tomados de cuerpos superficiales o subterráneos, lo que reduce la disponibilidad del recurso para los demás usuarios de la cuenca que muchas veces obtienen su sustento de estas fuentes.

La calidad del aire se deteriora por el incremento de emisiones de material particulado, metales pesados, vapores y gases (por ejemplo, óxidos de carbono, nitrógeno y azufre), y por los niveles de ruido. Las operaciones mineras en las que se contamina el aire son: adecuación de terreno, construcción de vías de acceso, operación de maquinaria y equipos industriales para el procesamiento del mineral, extracción, carga y transporte de material, depósitos de relaves y de desechos, erosión eólica (por tajos abiertos), excavaciones y detonaciones.

La contaminación del suelo se genera primordialmente por la remoción y pérdida del mismo, que por la magnitud de los proyectos constituyen grandes extensiones, lo que provoca erosión. La calidad del suelo también puede verse deteriorada por derrames y vertidos de materiales tóxicos y la sedimentación de polvo contaminado. Las causas de estos impactos son la adecuación de terrenos, la remoción de cobertura vegetal, la extracción de minerales, la generación de escombros, la disposición inadecuada de residuos sólidos y líquidos, la desestabilización de taludes y pendientes pronunciadas, las excavaciones y los hundimientos.⁹³

Respecto de la flora, los principales impactos son la remoción y pérdida de la cobertura vegetal en el área de las operaciones mineras y la destrucción parcial o modificación de la vegetación circundante, debido a la

disminución del nivel freático. Esto se debe a las actividades de desbroce de áreas extensas de vegetación, movimiento de tierra, adecuación de terreno, construcción de vías de acceso, campamentos, infraestructura, plataformas de perforación, tajos y embalses. El cianuro utilizado en la minería causa otro impacto muy grave, ya que es extremadamente tóxico para las plantas. Derrames de esta sustancia pueden matar la vegetación y afectar sus procesos de fotosíntesis, así como su capacidad reproductiva.

La afectación sobre la fauna es provocada por la alteración y la pérdida de hábitat debido a la remoción de la cobertura vegetal y la capa superficial del suelo, el relleno o desvío de cuerpos de agua, la degradación de hábitats acuáticos, el incremento del ruido, la liberación de contaminantes en el ambiente, el incremento de la cacería sobre especies de valor comercial y el aumento de accidentes por el tráfico vehicular. Todo ello incide en el desplazamiento de las especies hacia otras zonas y, en casos críticos, en la desaparición de especies vulnerables, en especial de aquellas que no toleran los cambios que reducen su espacio vital, o de las que tienen menor capacidad para movilizarse.

Tal como se registró en el análisis de casos de explotaciones mineras en territorios colectivos de Pueblos Indígenas y Afrodescendientes sobre ausencia o déficit en la consulta previa y en el CPLI, los impactos sociales son muy complejos; así como por un lado se generan expectativas de progreso y desarrollo, escuelas, vías de acceso y oportunidades de empleo, por otro se provocan grandes perturbaciones a las comunidades del área de influencia del proyecto debido a la adquisición forzosa de predios, el aumento de la demanda de bienes y servicios en zonas pobres y remotas, violación de derechos humanos, alteración de las condiciones y costumbres de la comunidad local, alteración de la cantidad y calidad de las fuentes de abastecimiento de agua o falta de acceso a este recurso vital, afectación de la disponibilidad de alimentos y seguridad, e impactos negativos sobre la salud pública por las sustancias peligrosas y desechos presentes en el agua, el aire y la tierra. Todo esto puede generar interés o rechazo del desarrollo del proyecto minero, lo que a su vez resulta en tensión social y conflictos violentos.

Los Pueblos Indígenas y Afrodescendientes movilizados han sido los accionantes en causas administrativas y judiciales por el impacto que sufren o podrían llegar a sufrir debido a la explotación de recursos naturales no renovables en sus territorios. Los impactos que ocasiona la minería artesanal realizada por los mismos pueblos o con su consentimiento en sus territorios podrían ser objeto de otro estudio; habría que plantear si la magnitud, los métodos de extracción, y quienes la ejecutan son factores determinantes para contrarrestar los impactos socioambientales.

En la siguiente sección nos detendremos en los procesos de licenciamiento ambiental en los países analizados para estimar su efectividad.

Normas sobre licenciamiento ambiental

En mayor o menor medida, todos los países analizados poseen reglamentación sobre licenciamiento ambiental, exigen estudios de impacto ambiental (EIA), y en el Perú se llega hasta la evaluación ambiental estratégica (EAE).

En la tabla 10 se presentan las diferentes regulaciones legales y constitucionales sobre licenciamiento ambiental en los cuatro países objeto de estudio.

Como se ha mostrado, a lo largo de los últimos años se han reglamentado en varias ocasiones los procesos de evaluación de impacto ambiental, cuyo resultado son regímenes a veces confusos entre lo vigente y lo no vigente, lo que constituye un obstáculo para la participación ciudadana.

TABLA 10. TIPOS DE NORMAS APLICABLES AL LICENCIAMIENTO AMBIENTAL EN GUATEMALA, PANAMÁ, PERÚ Y COLOMBIA

Tipo de norma	Guatemala	Panamá	Perú	Colombia
<p>Constitución Nacional</p>	<p>Artículo 97. Medio ambiente y equilibrio ecológico. Artículo 118. Principios del régimen económico y social. Artículo 128. Aprovechamiento de aguas, lagos y ríos. Artículo 125. Explotación de recursos naturales no renovables.</p>	<p>Artículo 119. Obligación de prevenir la contaminación del ambiente, mantener equilibrio ecológico y evitar destrucción de los ecosistemas. Artículo 120. Uso racional de recursos naturales. Artículo 121. “La Ley reglamentará el aprovechamiento de los recursos naturales no renovables, a fin de evitar que del mismo se deriven perjuicios sociales, económicos y ambientales”.</p>	<p>Artículo 2. “[...] gozar de un medioambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de su vida [...]”. Artículo 66. Los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación. Artículo 67. El Estado determina la política nacional del ambiente. Promueve el uso sostenible de sus recursos naturales. Artículo 68. El Estado está obligado a promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas. Artículo 69. El Estado promueve el desarrollo sostenible de la Amazonia con una legislación adecuada.</p>	<p>Artículo 79. Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarla. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines. Artículo 80. El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.</p>

continúa

Tipo de norma	Guatemala	Panamá	Perú	Colombia
<p>Ley sobre ambiente</p>	<p>Decreto 68-86 de 5 de diciembre de 1986, modificado por los decretos 1-93 y 90-2000. Contiene la Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente.</p>	<p>Ley 41 de 1 de julio de 1998. Incluye los instrumentos de gestión ambiental (Título IV) y le dedica el capítulo II a la regulación del proceso de evaluación de impacto ambiental (PEIA). Fue reglamentado por primera vez en el año 2000.⁹⁴</p> <p>Decreto Ejecutivo 123 de 14 de agosto de 2009. Deroga el aprobado en 2006. En los últimos años se han aprobado dos modificaciones al proceso de evaluación ambiental, con el Decreto Ejecutivo 155 de 5 de agosto de 2011 y el Decreto Ejecutivo 975 del 23 de agosto de 2012.</p>	<p>Ley 27446 de 23 de abril de 2001, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.</p> <p>Decreto Legislativo 1078,⁹⁵ de 28 de junio de 2008, modificatorio de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.</p>	<p>Ley 99 de 1993. Incluye los estudios de impacto ambiental, considerándolos como el “instrumento básico para la toma de decisiones respecto a la construcción de obras y actividades que afecten significativamente el medio ambiente natural o artificial” (art. 1, num. 11).</p>
<p>Proceso de licencias</p>	<p>El proceso de licenciamiento ambiental en Guatemala está regulado por el Acuerdo Gubernativo 431-2007 de 17 de septiembre de 2007. Modificado por el Acuerdo Gubernativo 173-2010 de 18 de junio de 2010.</p>	<p>Autorización que emite equivaldría a dichas licencias, exigiéndose el cumplimiento de este requisito previo al inicio de cualquier actividad, obra o proyecto que genere un riesgo ambiental.</p>	<p>Decreto Supremo 019-2009-MINAM, de 25 de septiembre de 2009.</p> <p>Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.</p> <p>Resolución Ministerial 239-2010-MINAM, de 24 de noviembre de 2010, procedimiento denominado Disposiciones para la revisión aleatoria de Estudios de Impacto Ambiental aprobados por las Autoridades Competentes.</p> <p>Resolución Ministerial 157-2011-MINAM, de 21 de julio de 2011, aprueba primera actualización del listado de inclusión de los proyectos de inversión sujetos al Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.</p>	

Tipo de norma	Guatemala	Panamá	Perú	Colombia
Instrumentos de evaluación ambiental	<p>Evaluación ambiental estratégica.</p> <p>Evaluación inicial y autoevaluación ambiental.</p> <p>Estudio de evaluación de impacto ambiental.</p> <p>Evaluación de riesgo ambiental.</p> <p>Evaluación de impacto social.</p> <p>Diagnóstico ambiental.</p> <p>Evaluación de los efectos acumulativos.</p>	<p>Artículo 23. Ley General del Ambiente. Estudio de impacto ambiental previo al inicio de su ejecución, proceso de evaluación de impacto ambiental, incluso aquellos que se realicen en la cuenca del Canal y comarcas indígenas.</p>	<p>Instrumentos de Gestión Ambiental.</p> <p>Listado de inclusión establecido en el Reglamento,⁹⁶ y corresponde a:</p> <p>Categoría I</p> <p>Declaración de impacto ambiental (DIA).</p> <p>Categoría II</p> <p>Estudio de impacto ambiental semidetallado (EIA-sd).</p> <p>Categoría III</p> <p>Estudio de impacto ambiental detallado (EIA-d).</p> <p>Evaluación ambiental estratégica (EAE).</p>	

continúa

Tipo de norma	Guatemala	Panamá	Perú	Colombia
<p>Autoridades involucradas en los procesos de licenciamiento</p>	<p>Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN). Aprueba los EIA y otorga las licencias ambientales.</p> <p>Sistema de Evaluación, Control y Seguimiento Ambiental.</p> <p>Dirección General de Gestión Ambiental y Recursos Naturales (DIGARN).</p> <p>Dirección General de Coordinación Nacional (DIGCN).</p> <p>Dirección General de Cumplimiento Legal (DIGCL).</p> <p>Sistema Integrado de Gestión Ambiental Nacional (SIGAN).</p> <p>Otras dependencias gubernamentales, municipales, ONG.</p>	<p>Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM): es la entidad que regula el proceso de evaluación de impacto ambiental a través de:</p> <p>Dirección de Evaluación y Ordenamiento Ambiental (cobertura nacional y cuando involucran proyectos u obras que abarcan más de dos provincias).</p> <p>Administraciones regionales.</p> <p>Unidades ambientales sectoriales de las diversas entidades públicas que forman parte del órgano Ejecutivo.</p> <p>Sistema Interinstitucional del Ambiente: aún no está en funcionamiento.</p>	<p>Ministerio del Ambiente (MINAM): como organismo rector y administrador, está encargado de dirigir y administrar el SEIA.</p> <p>Autoridades competentes en materia de evaluación de impacto ambiental:</p> <p>Autoridades sectoriales nacionales: encargadas de emitir la certificación ambiental de los proyectos de alcance nacional o multirregional.</p> <p>Autoridades regionales y locales.</p> <p>Autoridades en materia de supervisión, fiscalización y sanción ambiental:</p> <p>Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA): responsable del seguimiento y supervisión de la implementación de las medidas establecidas en la evaluación ambiental estratégica.</p> <p>Autoridades en materia de supervisión, fiscalización y sanción ambiental.</p>	<p>Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA).</p> <p>Corporaciones autónomas regionales y las de desarrollo sostenible.</p> <p>Autoridades distritales y áreas metropolitanas cuya población urbana sea superior a un millón de habitantes.</p>
<p>Concepto obligatorio en caso de minas</p>	<p>Ministerio de Energía y Minas: recibe copia de los EIA de las operaciones mineras. (AG – 431-2007, art. 41)</p>			

Tipo de norma	Guatemala	Panamá	Perú	Colombia
<p>Actividades sujetas al proceso de licenciamiento</p>	<p>Código CIUU (Clasificación Internacional Industrial Uniforme). Este listado se emite y modifica mediante Acuerdo Ministerial (AG-431-2007, art. 27).</p> <p>Categoría A: Proyectos, obras, industrias o actividades con el más alto impacto ambiental potencial o riesgo ambiental.</p> <p>Categoría B: Proyectos, obras, industrias o actividades de moderado impacto ambiental potencial o riesgo ambiental. Se subdividen en:</p> <p>B1: De moderado a alto impacto ambiental o riesgo ambiental.</p> <p>B2: De moderado a bajo impacto ambiental o riesgo ambiental.</p> <p>C: Proyectos, obras, industrias o actividades consideradas como de bajo impacto ambiental.</p>	<p>Código CIUU (Clasificación Internacional Industrial Uniforme).</p> <p>Categoría I: No presentan un impacto ambiental adverso significativo.</p> <p>Categoría II: Sus impactos ambientales adversos son moderados o parciales.</p> <p>Categoría III: Tienen significativos impactos adversos o serios problemas ambientales.</p>	<p>Proyectos que corresponden al sector de agricultura, turismo, defensa, minas y energía, pesquería e industrias, transportes y comunicaciones, salud, vivienda/urbanismo y construcción/saneamiento... En el caso de proyectos que no estén comprendidos en el SEIA, deben desarrollarse de conformidad con el marco legal vigente y cumpliendo todas las normas generales que puedan corresponder.</p> <p>Mediante Resolución Ministerial 157-2011-MINAM se procede a aprobar la primera actualización del listado de inclusión de proyectos de inversión sujetos al SEIA, a fin de ajustar los nuevos proyectos.</p> <p>Criterios de protección ambiental</p> <p>Se han establecido criterios mínimos de protección ambiental para determinar, ratificar, modificar, revisar y aprobar la categoría de un proyecto.</p> <p>Criterio 1: La protección de la salud pública y de las personas.</p>	<p>Decreto 2820 de 5 de agosto de 2010,⁹⁷ (arts. 8 y 9).</p> <p>Sectores de: hidrocarburos, minero, energético, aeroportuario, marítimo y portuario, obras públicas, riego, drenaje, agroindustria, producción y/o importación de productos sujetos a control en virtud de tratados, convenios y protocolos internacionales de carácter ambiental (a menos que establezcan otros procedimientos).</p> <p>Proyectos en áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales o en áreas protegidas públicas nacionales, obras de irrigación, avenamiento, defensa contra inundaciones, regulación de cauces, proyectos que requieran trasvase de una cuenca a otra con corrientes de agua que excedan de 2 m3/seg. durante los periodos de mínimo caudal, introducción de especies, subespecies, razas, híbridos o variedades foráneas con fines de cultivo, levante, control biológico, reproducción y/o comercialización para establecerse o implantarse en medios naturales o artificiales que pueden afectar la estabilidad de los ecosistemas y de la vida silvestre.</p>

continúa

Tipo de norma	Guatemala	Panamá	Perú	Colombia
			<p>Criterio 2: La protección de la calidad ambiental, tanto del aire, del agua, del suelo, como la incidencia que puedan producir el ruido y la vibración, residuos sólidos y líquidos, efluentes, emisiones gaseosas, radiaciones y de partículas y residuos radiactivos.</p> <p>Criterio 3: La protección de los recursos naturales, especialmente las aguas, los bosques y el suelo, la flora y fauna.</p> <p>Criterio 4: La protección de las áreas naturales protegidas.</p> <p>Criterio 5: Protección de la diversidad biológica y sus componentes: ecosistemas, especies y genes, así como los bienes y servicios ambientales y bellezas escénicas, áreas que son centros de origen y diversificación genética por su importancia para la vida natural.</p> <p>Criterio 6: La protección de los sistemas y estilos de vida de las comunidades campesinas, nativas y Pueblos Indígenas.</p> <p>Criterio 7: La protección de los espacios urbanos.</p> <p>Criterio 8: La protección del patrimonio arqueológico, histórico, arquitectónico y monumentos nacionales.</p>	

Tipo de norma	Guatemala	Panamá	Perú	Colombia
<p>Procedimiento administrativo</p> <p>Procedimiento Administrativo</p> <p>Tres etapas:</p> <p>Fase de recepción</p> <p>Fase de evaluación y análisis</p> <p>Fase de decisión</p>	<p>Dependiendo del tipo de actividad.</p>	<p>Procedimiento Administrativo</p> <p>Tres etapas:</p> <p>Fase de recepción</p> <p>Fase de evaluación y análisis</p> <p>Fase de decisión</p>	<p>Clasificación de la acción: Autoridad competente (Categoría I - DIA), o se asigna la categoría II o III y se aprueban los términos de referencia (EIA-sd o EIA-d).</p> <p>Opiniones técnicas: La autoridad competente durante la evaluación del EIA podrá requerir la opinión técnica de otras autoridades⁹⁸ durante el proceso de revisión y evaluación, pero debe señalarlo en la resolución de clasificación. Posteriormente, la autoridad competente deberá elaborar un informe técnico en donde considere las opiniones recibidas para emitir la resolución que apruebe o no la solicitud de certificación ambiental.⁹⁹</p> <p>Resolución:</p> <p>(Aprobatoria o no) acompañada de un informe¹⁰⁰ que sustente los resultados.</p> <p>(1) Aprobatoria del EIA que constituye la certificación ambiental.</p> <p>(2) Desaprobatoria: Se concede plazo máximo de tres meses para el inicio de actividades.¹⁰¹</p> <p>Seguimiento y control OEFA.¹⁰²</p>	<p>Solicitud de la licencia ambiental y sus requisitos. Este procedimiento se inicia directamente en los casos que no requieran diagnóstico ambiental de alternativas o luego de haber cumplido con el mismo. El interesado presentará el EIA con la documentación establecida en el artículo 24, que incluye el formato único de licencia ambiental, el pago de las tarifas establecidas por evaluación, constancias legales referentes al promotor, su proyecto y demás certificaciones en relación con presencia o no de comunidades indígenas, tierras colectivas de comunidades afrocolombianas, programa de arqueología preventiva, entre otros.</p> <p>Artículo 24.</p> <p>Parágrafo primero: Establece que en los casos de los proyectos mineros se requiere contar previo al EIA con el contrato minero o título minero debidamente inscrito en el Registro Minero Nacional.</p> <p>Parágrafo segundo: Hace referencia a la actualización por parte de la autoridad ambiental competente del formato único nacional de solicitud de licencia ambiental.</p>

continúa

Tipo de norma	Guatemala	Panamá	Perú	Colombia
			<ul style="list-style-type: none"> a) Supervisión b) Fiscalización c) Sanción d) Vigilancia e) Verificación de los procesos de EAE de planes, programas y políticas de entidades públicas. 	<p>Parágrafo tercero: Destaca que habrá nuevas instrucciones para presentar las solicitudes de manera virtual, una vez se cuente con la ventanilla integral de trámites ambientales en línea (VITAL), creada por este reglamento para facilitar la gestión de los permisos y licencias ambientales de manera virtual.¹⁰³</p> <p>Parágrafo cuarto: Indica que cuando sean proyectos de competencia del Ministerio de Ambiente (hoy autoridad de licencias ambientales) se debe dejar copia del EIA ante las autoridades ambientales regionales, aportando constancia de esto en el ANLA.</p> <p>Parágrafo quinto: Establece que los proyectos de explotación minera de carbón deben incluir estudios sobre el modo de transporte desde el sitio de explotación hasta el puerto de embarque; esto se ajustará a la norma especial (Decreto 3083 de 2007) o sus modificaciones.</p>

Tipo de norma	Guatemala	Panamá	Perú	Colombia
<p>Participación pública y acceso a la información</p>	<p>Artículo 30 de la Constitución. Ley de Acceso a la Información Pública aprobada mediante Decreto 57-2008 del 22 de octubre de 2008. Sistema de Información Pública de cada institución.¹⁰⁴ El Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN)¹⁰⁵ cuenta en su portal con espacio dedicado a las consultas de los EIA.</p>	<p>Decreto Ejecutivo 123 de 14 de agosto de 2009, modificado por el Decreto Ejecutivo 155 de 5 de agosto de 2011. Título IV, denominado “De la Participación Ciudadana en los Estudios de Impacto Ambiental” (art. 28). Obligatoriedad por parte del promotor de involucrar a la ciudadanía desde el inicio del proceso mediante la utilización de mecanismos que se ajusten a las categorías del proyecto. Modalidades: Plan de Participación Ciudadana: Debe ser formulado y ejecutado por el promotor de la actividad, obra o proyecto durante la etapa de preparación del EIA. Consulta formal: Debe ser realizada por el promotor durante la etapa de revisión del EIA y en la cual se pone a disposición de la comunidad todo lo vinculado con dicho estudio. Foro público.</p>	<p>Constitución, numerales 5 y 17 del artículo 2º, en los cuales se consagra el derecho de acceso a la información pública¹⁰⁶ y el derecho de participar, individual o colectivamente, en la vida política, económica, social y cultural de la nación peruana. Toda la información que posee el Estado es pública.¹⁰⁷ Ley 28611 los establece como derechos inherentes de toda persona, y los coloca en los primeros peldaños de dicha ley. Esto es así, ya que en los artículos I, II y III del Título Preliminar “Derechos y Principios” se establece: Artículo I. Del derecho y deber fundamental. Toda persona tiene el derecho irrenunciable a vivir en un ambiente saludable, equilibrado y adecuado para el pleno desarrollo de la vida, y el deber de contribuir a una efectiva gestión ambiental y de proteger el ambiente, así como sus componentes, asegurando particularmente la salud de las personas en forma individual y colectiva, la conservación de la diversidad biológica, el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y el desarrollo sostenible del país.</p>	<p>Título X (“De los modos y procedimientos de participación ciudadana”) de la Ley 99 del 22 de diciembre de 1993. El derecho a intervenir en los procedimientos administrativos que tiene cualquier persona natural o jurídica, pública o privada sin necesidad de demostrar interés jurídico alguno en pro del ambiente (art. 69). Tanto el trámite de las peticiones de intervención de los particulares interesados que se identifiquen, como las decisiones que toma la autoridad respecto a la expedición, modificación o cancelación de licencia ambiental o permiso ambiental requerido legalmente deberá ser notificado y publicitado por la autoridad ambiental conforme a los procedimientos vigentes (arts. 70 y 71). La potestad de solicitar la celebración de audiencias públicas administrativas cuando se desarrolle o pretenda ejecutarse una actividad que causa daños al ambiente. El Decreto 330 del 8 de febrero de 2007, que reglamenta las audiencias públicas ambientales.</p>

continúa

Tipo de norma	Guatemala	Panamá	Perú	Colombia
			<p>Artículo II. Del derecho de acceso a la información. Toda persona tiene el derecho a acceder adecuada y oportunamente a la información pública sobre las políticas, normas, medidas, obras y actividades que pudieran afectar, directa o indirectamente, el ambiente, sin necesidad de invocar justificación o interés que motive tal requerimiento.</p> <p>Artículo III. Del derecho a la participación en la gestión ambiental. Toda persona tiene el derecho a participar responsablemente en los procesos de toma de decisiones, así como en la definición y aplicación de las políticas y medidas relativas al ambiente y sus componentes, que se adopten en cada uno de los niveles de gobierno. El Estado concerta con la sociedad civil las decisiones y acciones de la gestión ambiental. (Los subrayados son nuestros).</p> <p>Información ambiental¹⁰⁸ requerida por la ciudadanía que se encuentre en su poder, bajo ciertos requerimientos:</p> <p>Establecer mecanismos para generar, organizar y sistematizar la información ambiental a las áreas a su cargo.</p>	<p>El derecho a pedir información que tiene toda persona natural o jurídica sobre los elementos que pueden causar contaminación y los peligros que represente su uso a la salud humana (art. 74).</p> <p>El derecho de las comunidades indígenas y negras tradicionales a ser consultadas previamente de las actividades que impliquen la explotación de recursos naturales, a fin de no deteriorar su integridad cultural, social y económica (art. 76). Decreto 1320 de 13 de julio 1998.</p> <p>El Decreto 2820 de 2010 establece en su artículo 15: “Se deberá informar a las comunidades el alcance del proyecto, con énfasis en los impactos y las medidas de manejo propuestas y valorar e incorporar en el estudio de impacto ambiental, cuando se consideren pertinentes, los aportes recibidos durante este proceso. En los casos en que se requiera, deberá darse cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 76 de la Ley 99 de 1993, en materia de consulta previa con comunidades indígenas y negras tradicionales y al Decreto 1320 de 1998 o al que lo sustituya o modifique”.</p>

Tipo de norma	Guatemala	Panamá	Perú	Colombia
			<p>Facilitar el acceso a la información ambiental que se les requiera y esté en su ámbito de competencia.</p> <p>Establecer criterios para validar o asegurar la calidad e idoneidad de la información ambiental que poseen.</p> <p>Difundir la información gratuita¹⁰⁹ sobre las actividades del Estado y en particular las correspondientes a ellos (entidad pública o personas jurídicas que presten servicios públicos).</p> <p>Eliminar exigencias, cobros indebidos y requisitos que obstaculicen, limiten o impidan el acceso eficaz a la información ambiental.</p> <p>Rendir cuentas acerca de las solicitudes de acceso a la información ambiental recibidas y la atención brindada.</p> <p>Portal de Transparencia del MINAM.¹¹⁰</p>	

continúa

Tipo de norma	Guatemala	Panamá	Perú	Colombia
<p>Fianzas de cumplimiento fijadas por el MARN.</p> <p>La vigencia de la fianza deberá alcanzar todas las etapas del proyecto, obra, industria o actividad hasta su clausura o cierre técnico. Seguros.</p> <p>Garantías financieras</p>	<p>La autoridad puede imponer en cada caso concreto fianzas en virtud de medidas de mitigación acordadas con el promotor.</p> <p>Posibilidad de establecer seguros de responsabilidad civil por daños al ambiente.</p>			<p>Pólizas de cumplimiento o garantías bancarias enfocadas en un inicio a actividades específicas como la explotación minera a cielo abierto (Ley 99 de 1993, art. 60).</p> <p>Decreto 2820 de 2010, artículo póliza a favor de la autoridad ambiental competente que cubra todos los gastos descritos en el plan de desmantelamiento y abandono, que deberá ser renovada anualmente por tres (3) años más, una vez concluya esta fase.</p>
<p>El MARN de Guatemala puede imponer por el incumplimiento del reglamento de evaluación, control y seguimiento ambiental sanciones que van desde la advertencia escrita, brindar plazos para que corrijan las situaciones, hasta suspensión.</p> <p>Infraacciones y sanciones</p>	<p>Aplicables al promotor, consultor y a los funcionarios competentes en evaluar los EIA por violación de disposiciones legales, o incumplimiento de los requerimientos establecidos en el estudio o dictaminados por las autoridades.</p> <p>Decreto ejecutivo 123 de 14 de agosto de 2009, Título VIII “de las sanciones”. Medidas que van desde la amonestación escrita, multas impuestas por la ANAM, hasta suspensión temporal o definitiva de las actividades del promotor de la obra.</p>			<p>Ley 1333 de 2009, premisas en materia de responsabilidad, procedimiento para sancionar, circunstancias atenuantes y agravantes hasta medidas cautelares que pueden ser decretadas por las autoridades competentes.</p> <p>Decreto 3573 de 27 de septiembre de 2011, que crea la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) y establece entre sus funciones: “7. Adelantar y culminar el procedimiento de investigación, preventivo y sancionatorio en materia ambiental, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 1333 de 2009 o la norma que la modifique o sustituya”.</p>

Reducción del plazo de las evaluaciones de los EIA

Un primer aspecto que se debe destacar es la reducción en los plazos de la evaluación de los EIA, incluidos los períodos de consulta ciudadana, lo que dificulta aún más la participación de las comunidades locales en los procesos de toma de decisiones y provoca fuertes oposiciones.

En Panamá, la modificación del proceso de evaluación de estudios de impacto ambiental contenida en el Decreto Ejecutivo 155 de 5 de agosto de 2011, Título IV, “De la participación ciudadana en los estudios de impacto ambiental”, artículo 28, debilitó la participación ciudadana. Esta norma solo concede 10 días para comentar los estudios de impacto ambiental, que usualmente tienen más de 300 páginas, cuando ni siquiera los 20 días que daba la regulación anterior eran suficientes para vencer los obstáculos al acceso a la información pública, conseguir los documentos, generar comentarios y remitirlos a la dirección correspondiente de la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM). La norma citada, en su artículo 46, pretende hacer facultativa la consulta pública, que hasta ahora era obligatoria para los estudios categoría II y III.

Mediante comunicado del 11 de agosto de 2011, algunas ONG panameñas, entre otras el Centro de Incidencia Ambiental Panamá (CIAM), resumen el descontento ocasionado por estos cambios: “Las organizaciones advierten a la ciudadanía que este decreto es un esfuerzo más por debilitar la legislación ambiental del país, permitiendo el desarrollo apresurado y no planificado de múltiples actividades altamente impactantes a los recursos naturales, poniendo en peligro la salud y la calidad de vida de los panameños [...]”.¹¹¹

Más grave aún, la nueva regulación exige a los 14 evaluadores técnicos de la ANAM – siete permanentes y siete transitorios según el Nodo de Transparencia de la Defensoría del Pueblo – que culminen la fase de análisis de cada estudio en 20 días hábiles para los de categoría II y 40 para los de categoría III. La regulación anterior ya había reducido arbitrariamente estos términos, de 45 y 65 días, a 35 y 55, respectivamente.

Pero los evaluadores de ANAM no son los únicos afectados; los responsables de las unidades ambientales sectoriales de los distintos ministerios y entidades tendrán ahora solo ocho días para estudios categoría II, y 12 para estudios categoría III, cuando antes contaban con 15 y 20 días respectivamente para un examen concienzudo de la información brindada por el promotor del proyecto y la determinación de la información adicional que debía ser requerida. Según la página web de la ANAM, en los primeros tres meses de 2011 ingresaron a proceso de evaluación unos 226 estudios: 186 categoría I, 39 categoría II y uno categoría III.

Estos obstáculos a la participación ciudadana son más evidentes en grupos vulnerables y pueblos originarios, ya que, a la fecha, Panamá no ha aprobado instrumentos internacionales, como el Convenio 169. Incluso ya se han derogado normas de la Ley General de Ambiente (Ley 41 de 1 de julio de 1998) que establecían la obligatoriedad de la consulta de proyectos cuando fueran desarrollados en comarcas indígenas (art. 103).

En Colombia, la nueva norma de licenciamiento ambiental recorta los plazos para la evaluación de los EIA. Antes, la autoridad ambiental tenía 60 días para fijar los términos de referencia, que ahora se redujeron a la mitad. El procedimiento de otorgamiento de licencias ambientales se mantuvo igual (30 días) para que la autoridad solicite al interesado información complementaria, pero se redujo a 10 días (antes eran 15) para pedir concepto de las entidades competentes, y el plazo máximo total para decidir sobre el otorgamiento o no de la licencia pasó de 120 a 90 días. Ante la falta de decisión en el término dispuesto por ley, se introduce una esfera administrativa adicional creada de manera provisional: un comité conformado por las

máximas autoridades involucradas en el proceso de licenciamiento para definir una estrategia y brindar soluciones (en 40 días luego de conformarse) para agilizar la decisión sobre la solicitud de licencia ambiental.

Licencias globales y de obras complementarias

En Colombia se verifica la ausencia de procedimientos previos a la expedición de títulos mineros, ya que el Estado otorga una concesión minera o título minero para un área seleccionada, y luego se concede la licencia ambiental. Un argumento a favor esgrimido por el Gobierno y las empresas es que el título minero no corresponde, como en ningún país, a una explotación específica, sino que es una especie de derecho amplio que otorga beneficios a quien llegue primero. Lo cierto es que su concesión es un permiso inicial del Estado que sirve de base para continuar, y lo ambiental se relega a un segundo momento. Así se encuentra establecido en la norma sobre licenciamiento ambiental, y en las leyes especiales que regulan la actividad minera se aprecian elementos que la promueven. Una muestra de ello es el artículo 4 del Reglamento de Licencias Ambientales (Decreto 2820 de 2010).

Artículo 4. Licencia Ambiental Global. Para el desarrollo de obras y actividades relacionadas con los proyectos de explotación minera y de hidrocarburos, la autoridad ambiental competente otorgará una licencia ambiental de carácter global, que abarque toda el área de explotación que se solicite.

En este caso, para el desarrollo de cada una de las actividades y obras definidas en la etapa de hidrocarburos será necesario presentar un plan de manejo ambiental, conforme a los términos, condiciones y obligaciones establecidas en la licencia ambiental global. Dicho plan de manejo ambiental no estará sujeto a evaluación previa por parte de la autoridad competente, por lo que una vez presentado, el interesado podrá iniciar la ejecución de las obras y actividades que serán objeto de control y seguimiento ambiental.

La licencia ambiental global para la explotación minera comprenderá la construcción, montaje, explotación, beneficio y transporte interno de los correspondientes minerales o materiales.

Debilidad institucional para la evaluación y supervisión de licencias

Siendo la actividad minera generadora de grandes impactos que tienen efectos acumulativos, sinérgicos e irreversibles en la mayoría de los casos, es preocupante la flexibilización de la legislación para agilizar el otorgamiento de licencias ambientales bajo el amparo de la promoción del desarrollo económico. Esto sin contar con las limitaciones para el seguimiento, control y fiscalización que tienen las mismas autoridades, tal como se reconoce en el Informe del Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente 2007-2008:

A pesar de que la legislación ha permitido mejorar la gestión ambiental en el país, crear la institucionalidad tanto a nivel nacional como regional e incluir temas ambientales en las políticas sectoriales, es indudable que no ha logrado corregir de fondo impactos serios de la actividad minera en términos de la pérdida de vuelo forestal y de suelos, la sedimentación de cuerpos de agua y su contaminación con vertimientos y sustancias peligrosas y controlar la ilegalidad y marginalidad de la minería, lo cual, de no corregirse atenta contra la diversidad biológica y cultural de la que se precia el país.

Uno de los factores críticos identificados tanto por la CGR, como por los expertos de las entidades involucradas, es la capacidad de seguimiento, control y monitoreo del cumplimiento de los requerimientos establecidos por las autoridades ambientales en las licencias otorgadas para las actividades mineras del carbón y el oro, entre otras razones, por

la capacidad financiera, técnica, logística y humana de las entidades, principalmente de nivel regional y local, para realizar de manera integral, rigurosa, sistemática y continua dichos controles (Contraloría General de la República 2008: 406).

Conclusiones

- En materia de licenciamiento ambiental, una práctica común son los cambios continuos en los marcos legales que lo sustentan, avalados principalmente por los intereses económicos, y fundamentados en la necesidad de agilizar los procesos de aprobación de las licencias ambientales sin considerar las realidades institucionales y el entorno.
- La flexibilización de los procesos de licenciamiento ambiental, que son reemplazados por otros instrumentos de gestión o permisos que le son aplicables como la integración de los permisos ambientales en un solo documento (ya sea licencia ambiental u otro), se ve reflejada en la reducción de los asuntos sometidos a los estudios de impacto ambiental y ha beneficiado a determinadas actividades económicas entre las que se encuentran las extractivas, que generan impactos en los recursos hídricos, el aire, los suelos, la flora, la fauna, el paisaje, y sobre los aspectos socioeconómicos de las comunidades circundantes.
- La reducción de los términos de evaluación para el otorgamiento de las licencias ambientales, sin considerar otros aspectos operativos y sociales, debilita la capacidad de los evaluadores para examinar de manera efectiva la viabilidad ambiental de los proyectos, obras y actividades, y limita a los ciudadanos la posibilidad de incidir y participar en procesos de toma de decisiones, dada la complejidad de los estudios ambientales de las actividades a desarrollar.
- La debilidad institucional es un factor común que hay que contrarrestar, promoviendo la interacción de las competencias ambientales sectoriales a través de sistemas interinstitucionales, la especialización de las autoridades que otorgan las licencias ambientales, o la delegación a autoridades regionales. Sin embargo, no hay mecanismos para garantizar que las entidades cuenten con el personal o con el equipo necesario para que de manera autónoma puedan hacerle frente a los procesos de evaluación. Máxime cuando quienes realizan los estudios de impacto ambiental y otras herramientas de gestión ambiental son contratados por las empresas que promueven las actividades u obras a desarrollar. Esto es aún más grave para el seguimiento, control y fiscalización del cumplimiento de los parámetros de las licencias ambientales aprobadas.

CAPÍTULO IV. PROYECCIONES DE LAS INDUSTRIAS EXTRACTIVAS EN AMÉRICA LATINA A 2020

Tendencias hacia 2020

En este apartado se recogen algunas previsiones de las industrias extractivas y los organismos no gubernamentales (ONG) en el marco de un panorama más o menos incierto, dada la complejidad de la situación económica mundial cuyo declive podría afectar al sector por la vía de la disminución de la demanda de los productos que se han exportado en los últimos años. Además, se anotan algunos puntos derivados del auge exportador de materias primas.

Incremento en exportaciones hacia 2015

Se prevé un crecimiento de las industrias extractivas por lo menos hasta 2015. Respecto del petróleo, Colombia espera llegar a una producción de 1.500 barriles diarios; Venezuela, al igual que Ecuador, proyecta incrementar su inversión en exploración y refinación de gas. Brasil planea aumentar el gasto en nuevos proyectos dentro del país. En América Latina continúa la inversión extranjera directa en el sector de las industrias extractivas; por ejemplo, se calcula que alcanzará los 26.000 millones de dólares entre 2010 y 2015 en Chile. El sector puede verse fortalecido si la inversión directa de China continúa en países como Ecuador, Bolivia y Perú (Revenue Watch 2011: 7, 17, 27, 28; CEPAL 2011: 81, 97, 105-177; CESCO 2009).

Pero también se alzan voces que señalan que este auge, además de los factores acá analizados, está basado en una especulación de *commodities* y que el panorama mundial de desaceleración puede cambiar la balanza. Es hora entonces de que América Latina piense en qué hará después de esta ola extractivista.¹¹² Un ejemplo de alternativas frente a la ola extractivista es el adelantado en torno al Parque Nacional Yasuní con el objetivo de impedir la extracción del crudo a través de la emisión de bonos pagados por particulares o compañías para proteger el parque.¹¹³

Alertas sobre utilización de excedentes y excesiva permisividad fiscal

A partir del crecimiento de las industrias extractivas y de su peso en la economía regional, la CEPAL señala algunas tendencias constantes en América Latina: la bonanza exportadora no ha redundado en procesos de desarrollo de largo plazo; no se han aprovechado los excedentes fiscales; y no hay sostenibilidad social ni ambiental en los procesos. Por otra parte, manifiesta que debe evitarse una competencia fiscal entre los países para atraer la inversión, aumentando la intervención del Estado a través de empresas, es decir, retomando el esquema anterior y conjugándolo con las empresas privadas (Bárcena 2012).

Asimismo, la CEPAL sugiere que los contratos de participación del Estado en las ganancias de hidrocarburos, que se basan en los precios internacionales, y el régimen de cargas tributarias para ingresos extraordinarios deberían ser adoptados para el caso de las mineras. Este organismo llama la atención sobre la baja en la relación reservas/producción, lo cual haría pensar en la necesidad de hacer un cuidadoso examen a aquellas economías dependientes casi absolutamente de los ingresos por exportación de petróleo, gas o minerales. También señala la relación de causalidad entre las explotaciones de recursos, los impactos de las industrias extractivas y los conflictos ambientales que se suscitan (Bárcena 2012).

Pasivos ambientales

Es importante mencionar que en los próximos años el resarcimiento y el tratamiento de los pasivos ambientales generados por las industrias extractivas se colocarán en primer plano, dadas las afectaciones tanto a los territorios forestales como a las comunidades que allí habitan. Se creará una institucionalidad y una normatividad de carácter nacional sobre las responsabilidades frente a estos pasivos ambientales y la manera de reparar integralmente a las poblaciones afectadas. América Latina debe consolidar un sistema que permita el desmonte de las minas abandonadas surgidas durante el auge extractivo de la región. Se debería elaborar un examen minucioso de las medidas respecto de los pasivos ambientales que se han generado de manera importante en ecosistemas vitales y en términos de contaminación de suelo, aguas, etc. (Oblasser y Chaparro 2008).

En Ecuador, Bolivia y Brasil, existen normativas para evaluar la etapa de cierre de las minas, pero subsisten grandes espacios sin regulación. En cada uno de los casos se deben establecer veedurías ciudadanas y técnico-científicas que determinen el estado de las minas abandonadas a través de un primer catastro regional y nacional que sirva de universo sobre el cual se priorice el desmantelamiento y la remediación a que haya lugar.

Escasez y alto costo de insumos para las industrias extractivas

Desde el punto de vista de las empresas hay que tener en cuenta factores, como el aumento de los costos de producción, especialmente en agua y energía. Esto es importante puesto que se trata de la disponibilidad y competencia entre los usuarios de recursos como el agua, escasa ya en regiones como el sur del Perú y Chile. Frente al aumento en la competencia por los derechos de agua, ya se habla de la posibilidad de utilizar agua marina desalinizada y ante la disminución del suministro de gas se plantea utilizar energía nuclear y térmica. Dada la complejidad de los permisos y la creciente conciencia ambiental que se ha desatado, el medioambiente es un criterio determinante para invertir en algunos países (CESCO 2009).

La demanda energética en la región es alta y es una de las razones para los acuerdos bilaterales de construcción de represas en la selva peruana firmados entre Brasil y Perú en el 2009 (Dourojeanni et ál. 2010: 53, 54, 71). Se prevé que América Latina debe fortalecer el sector energético en la próxima década ya que la potencia en megavatios por cada 1.000 habitantes es menor que la de Europa (CEPAL 2013; 19).

Alta conflictividad social

A la par con la inversión en el sector extractivo, se prevé el incremento de la alta conflictividad social si continúan las explotaciones sin el cumplimiento de los requisitos socioambientales.¹¹⁴ En los últimos años, la protesta ha conjugado los idearios sociales con los ambientales. Se demanda la no extracción, la mejor distribución de los ingresos y los condicionamientos ambientales; una de las reivindicaciones de los movimientos campesinos es asegurar el agua para sus labores agrícolas. Por su parte, los indígenas accionan todos los mecanismos nacionales e internacionales para asegurar que las conquistas normativas sobre consulta previa y consentimiento previo, libre e informado rebasen las normas y se apliquen de manera acorde con los principios que las inspiran (CINEP 2012: 10).

Se prevé que persista la tendencia a la expansión de las industrias extractivas y con ello a la afectación de los territorios de las comunidades indígenas y de su derecho a la autodeterminación, a la libre circulación y al ejercicio de sus prácticas culturales. Ya se han probado judicialmente los graves daños a la salud. Los fallos judiciales demuestran que el derecho a la participación de los Pueblos Indígenas y Afrodescendientes en relación con los proyectos que los afectan y con el modelo de desarrollo, no está suficientemente garantizado en los cuatro países objeto del estudio. Si se pretende bajar la conflictividad social frente a las industrias extractivas habría que aplicarlo.

El reconocimiento y aplicación de los derechos a la CP y al CPLI imponen retos y generan transformaciones normativas y políticas a los Estados. De los cuatro países estudiados, únicamente Perú tiene una ley específica, no así Colombia, Guatemala y Panamá, lo cual genera problemas de gobernabilidad a la hora de tramitar las demandas de los Pueblos Indígenas y Afrodescendientes. Esta falta de reglamentación práctica sobre la CP y el CPLI constituye a nuestro juicio una tendencia a detener los efectos positivos de las regulaciones protectoras de sus derechos colectivos. Otro indicador de esta tendencia de regresividad de los derechos son los continuos juicios que deben adelantar las comunidades para reclamar la correcta aplicación de las leyes adoptadas en su favor. Bajo el discurso del modelo de desarrollo, las industrias extractivas y el Gobierno, no sólo arrasan con el territorio y todo lo que comprende, sino que presentan a los Pueblos Indígenas y Afrodescendientes en un rol negativo frente al resto de la sociedad, haciéndolos aparecer como los culpables del detenimiento del tan “anhelado progreso”.

Soluciones desde la responsabilidad social y ambiental de las empresas

Frente a los escenarios de conflictos sociales se vislumbra la aplicación tanto de guías de conducta para las empresas como de los principios enunciados para su desempeño. En tal sentido se destaca el Informe del

Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas para la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas, para “proteger, respetar y remediar”, que incluye una serie de principios generales aplicables a los Estados y a las empresas, y que se basan en: “a) actuales obligaciones de los Estados de respetar, proteger y cumplir los derechos humanos y las libertades fundamentales; b) el papel de las empresas como órganos especializados de la sociedad que desempeñan funciones especializadas y que deben cumplir todas las leyes aplicables y respetar los derechos humanos; c) la necesidad de que los derechos y obligaciones vayan acompañados de recursos adecuados y efectivos en caso de incumplimiento”.¹¹⁵ Si bien han sido muy controvertidos, estos principios constituyen una base para avanzar en el reconocimiento de los derechos, si es que las empresas quieren atacar los enjuiciamientos en su contra.¹¹⁶

Otro instrumento es el Pacto Mundial impulsado desde el Foro de Davos, que se basa en la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, la Declaración de Río y la Convención contra la corrupción.¹¹⁷ Estas iniciativas son aplicadas o citadas para las tareas que las empresas se proponen realizar en los sitios donde operan. Pero más allá de las acostumbradas ofertas de beneficencia a nivel local, se tendría que avanzar en soluciones de fondo que respeten los derechos humanos y ambientales so pena de procesos judiciales y una mala percepción de su desempeño por parte de la opinión pública.

De otro lado, las empresas también están obligadas a cumplir con lo prescrito en la Convención sobre Cambio Climático, en la medida en que se han comprometido a bajar sus niveles de emisión y a prevenir acciones que ocasionen deforestación. En caso de impactos inevitables deben adoptarse todos los mecanismos para mitigarlos o compensarlos.

Recomendaciones

De esta revisión y de estudios y documentos se extraen lecciones y recomendaciones que ordenamos a continuación.

Cambios institucionales

1. Crear y/o fortalecer la capacidad institucional ambiental, tanto en el aspecto técnico como humano. Los países analizados cuentan con autoridades especializadas de carácter nacional o regional, encargadas de evaluar los impactos socioambientales de los proyectos de las industrias extractivas, pero en todos los casos las capacidades técnicas y el número de funcionarios son insuficientes para cumplir con su trabajo de manera óptima. Además, como en el caso de Colombia, primero se expide el título minero y luego se inicia el proceso de licenciamiento, lo cual en la práctica supedita este a la primera decisión administrativa. Se requiere de un ordenamiento territorial y ambiental adecuado y respetado por todos los sectores. Con frecuencia son sustraidas zonas ambientales para dar paso a vías u obras de proyectos mineros o petroleros, lo cual revela la debilidad del ordenamiento y la falta de coherencia entre las políticas sectoriales del orden nacional.
2. Apoyar alianzas estratégicas entre el Estado, las comunidades, las empresas y las ONG para hacer seguimiento a los impactos globales de las nuevas tendencias de las industrias extractivas y su relación con el desarrollo.
3. Propiciar espacios de encuentro permanentes, con la participación de empresas, gobiernos y sociedad civil, para discutir sobre temas como la conservación, el uso y/o el manejo en áreas protegidas; el uso de recursos naturales específicos como suelo, agua, bosques; los modelos de desarrollo basados en economía extractiva; el ordenamiento territorial y las nuevas configuraciones territoriales; la

posesión, titularidad y uso de territorios de comunidades indígenas, afrodescendientes y campesinas, y la compra de tierras por parte del capital extranjero.

4. Modificar la legislación relativa al uso de las tierras a favor de los Pueblos Indígenas y Afrodescendientes y de la protección del ambiente, conforme a las obligaciones contraídas por el Estado en materia de derechos humanos. Esta legislación debe incluir la correcta y precisa implementación de los derechos fundamentales como el de la vida digna, que pasa por el acceso a la vivienda, a la alimentación y al agua.

Sobre el licenciamiento ambiental

1. Se requiere integrar mucho más los aspectos sociales y culturales con los procesos de evaluación del impacto ambiental, porque si bien hay obras que tienen una duración limitada (las minas), sus impactos son definitivos e irreversibles, y acarrearán consecuencias a las presentes y a las futuras generaciones.
2. Es importante tomar las medidas necesarias para fortalecer las licencias ambientales que validen la posición de las comunidades y que ajusten los procedimientos, no en función de acelerar la aprobación, sino de asegurar que todos los actores tengan un panorama claro de los impactos, y medidas de mitigación y compensación acordes con los efectos que se mantendrán a largo plazo, después del cierre de operaciones.
3. Se recomienda promover en cada país mecanismos uniformes para la valoración de los impactos, de manera que se ajusten en lo posible a la realidad del ambiente impactado, considerando condiciones climáticas y de vulnerabilidad y características de los ecosistemas, que permitan cuantificar y determinar eficazmente la viabilidad ambiental de las obras que se pretende desarrollar. A largo plazo, las decisiones tomadas sin considerar estos aspectos pueden tener un costo mucho más alto que los beneficios que las obras o actividades promueven. Este es un factor crucial que las autoridades ambientales y estatales deben tener en cuenta.
4. Cada vez más, los estudios de impacto ambiental deben complementarse con otras herramientas como la evaluación ambiental estratégica y los planes de ordenamiento territorial a fin de integrar de manera global las características del entorno previo al impulso de más concesiones en zonas vulnerables y/o de gran riqueza biológica.
5. Promover la obligatoriedad de evaluaciones en materia de impactos sociales y de derechos humanos en todos los proyectos de explotación petrolera. Estas evaluaciones deberán realizarse con la participación activa de las poblaciones afectadas y publicar sus resultados.

Sobre la igualdad de condiciones y la seguridad jurídica para el medioambiente, y los derechos colectivos de los Pueblos Indígenas, Afrodescendientes y comunidades campesinas

1. Es conveniente un acuerdo entre Estados, compañías y organizaciones sociales que conceda al medioambiente y a los ciudadanos la misma seguridad jurídica que tienen las industrias extractivas. Esta seguridad jurídica ha sido muy efectiva para obtener un trato preferencial en los regímenes tributarios, mientras que el medioambiente no posee incentivos económicos.
2. La defensa del derecho del medioambiente, la defensa del territorio mediante la CP y el CPLI y la conservación de los recursos naturales no pueden ser sólo bienes jurídicos abstractos sino que deben concretarse en acciones positivas y demostrables, ya que la explotación de los recursos naturales no renovables a través de las industrias extractivas implica no sólo una violación de los derechos de las comunidades, sino también pérdidas incalculables para toda la humanidad.

3. La ausencia de mecanismos de coerción y/ o cumplimiento de la regulación para la protección de los derechos de los Pueblos Indígenas y Afrodescendientes contrasta con la proliferación de normas permisivas y de incentivos a favor de las industrias extractivas. Mientras que a los marcos normativos que regulan los derechos a la CP y a la CPLI les falta mayor concreción y firmeza, los gobiernos se encargan de promover normas tendientes a facilitar la explotación de los recursos naturales no renovables.

Sobre la consulta previa

1. Los Estados deben establecer marcos normativos que regulen los procedimientos de CP y CPLI; crear herramientas y mecanismos para hacer efectivos estos derechos; armonizar los intereses de las empresas extractoras de recursos naturales con estos marcos jurídicos; formular, diseñar e implementar políticas públicas que desarrollen el contenido de estos derechos; y considerar las particularidades de cada comunidad étnica.
2. Dicha normatividad debe garantizar los derechos de los Pueblos Indígenas y Afrodescendientes, de acuerdo con las obligaciones de respeto, prevención y garantía de los derechos humanos, cuyo responsable es el Estado.
3. Los sistemas de evaluación de impacto ambiental, además de su carácter obviamente previo, deben determinar las afectaciones al territorio de los Pueblos Indígenas y Afrodescendientes considerando aspectos interculturales.
4. Los mecanismos oficiales de consulta deben considerar las concepciones del tiempo que manejan las comunidades, que difieren de los términos que se fijan en las legislaciones y que obedecen a la diversidad cultural. Se deben establecer los términos de la convocatoria, de realización de la consulta y de seguimiento, considerando a la comunidad o a las diversas comunidades involucradas.
5. La reivindicación de los derechos a la CP y al CPLI está relacionada con otros derechos como el territorio, el medioambiente sano, o el agua potable. Los casos estudiados, tanto en la legislación como en la práctica, evidencian las debilidades institucionales en el momento de tramitarlos, pero también dejan ver la importancia de la lucha ancestral de las comunidades indígenas en defensa de sus territorios amenazados.
6. Los diferentes pronunciamientos de las cortes nacionales y de la Corte Interamericana le han dado a la consulta previa el tratamiento de derecho fundamental, del cual son titulares los grupos étnicos, ya sean Pueblos Indígenas y Afrodescendientes. Así mismo, hay importantes reconocimientos del consentimiento previo, libre e informado; por ello, los dos derechos – la consulta y el consentimiento – deben ser garantizados y contar con mecanismos efectivos de aplicación.
7. Declaración de reconocimiento de las múltiples identidades dentro de los territorios regionales y nacionales, respetando los derechos de los Pueblos Indígenas a la participación en la toma de decisiones, sobre proyectos de leyes y en los sistemas de áreas ecológicas protegidas.

Observancia de leyes sobre información pública

1. A través de la ley de acceso a la información pública, exigir informaciones relativas a la incidencia de las operaciones de las industrias extractivas sobre los derechos humanos y el medioambiente. El derecho a la información, la participación y la justicia ambiental es de todos.
2. Exigir mediante la ley que las compañías consulten efectivamente a las poblaciones afectadas y divulguen todas las informaciones pedidas por estas; legítimamente, dichas informaciones no

pueden considerarse como confidenciales. Velar porque los procesos de consulta tengan en cuenta el enfoque específico de género y la inclusión de grupos potencialmente marginados.

3. Toda la información sobre un proyecto extractivo debe ser conocida con antelación y discutida con los actores sociales a nivel regional en la zona de intervención, garantizando que haya estudios suficientes sobre los impactos socioambientales de los proyectos.
4. Exigir que la ciudadanía sea informada sobre las políticas de derechos humanos y ambientales de las empresas cuando se piense adelantar una exploración. Y si son signatarias del Pacto Global, establecer en la práctica cómo se le da cabal cumplimiento. Integrar los principios rectores de las empresas multinacionales de las Naciones Unidas como base de las operaciones.
5. La ausencia de información oportuna anula el derecho a la consulta previa y al CPLI por cuanto los Pueblos Indígenas y Afrodescendientes requieren que esa información les sea socializada con suficiente antelación, en el idioma que más entiendan, y disponer de equipos técnicos que los asesoren.

Mejora en documentos R-PP

1. Es necesario ajustar los documentos R-PP a la realidad de los planes de desarrollo regional que implican la construcción de hidroeléctricas, carreteras y tendidos eléctricos que pueden impactar las zonas forestales.
2. Se requiere mayor articulación intersectorial dentro de los gobiernos para vincular los planes de desarrollo con los de conservación ambiental en zonas forestales.
3. El énfasis en actividades de las industrias extractivas debe respetar las zonas delimitadas como posible objeto de mecanismos de reducción de emisiones.
4. Se deben impulsar sistemas de monitoreo con participación ciudadana sobre lo acordado en los documentos R-PP y su implementación.

BIBLIOGRAFÍA

- Acquatella, Jean. 2012. Rentas de recursos naturales no-renovables en América Latina y el Caribe: evolución 1990-2010 y participación estatal. Documento ejecutivo, Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Agencia de Investigación Ambiental (EIA). 2012. The Laundering Machine: How Fraud and Corruption in Peru's Concession System are Destroying the Future of its Forests. Washington, DC-London: EIA. Disponible en: <http://www.eia-international.org/wp-content/uploads/The-Laundering-Machine.pdf>.
- Agencia EFE. 2012, 2 de febrero. "Indígenas bloquean la principal vía de Panamá en rechazo a la actividad minera". Disponible en: <http://www.minesandcommunities.org/article.php?a=11484&l=2>.
- Alianza Mundial de Derecho Ambiental (ELAW). 2010. Guía para evaluar EIAs de proyectos mineros. Eugene, Oregon: ELAW.
- Alimonda, Héctor. 2011. Naturaleza colonizada, ecología política y minería en América Latina. Buenos Aires: Ediciones CICCUS, CLACSO Grupos de Trabajo.
- Anderson, Mark. 2009. Black and Indigenous: Garifuna Activism and Consumer Culture in Honduras. Minneapolis, Minnesota: University of Minnesota Press.

- Asamblea Legislativa República de Panamá. Ley 41 de 1° de julio de 1998. General de Ambiente de la República de Panamá. Gaceta Oficial 23,578 de 3 de julio de 1998.
- Asamblea Legislativa República de Panamá. Decreto Ejecutivo 59 de 16 de marzo de 2000 Por el cual se reglamenta el Capítulo II del Título IV de la Ley 41 de 1° de julio de 1998 General de Ambiente de la República de Panamá. Gaceta Oficial 24,015 del 22 de marzo de 2000.
- Asamblea Legislativa República de Panamá. Decreto Ejecutivo 209 del 5 de septiembre de 2006 Por el cual se reglamenta el Capítulo II del Título IV de la Ley 41 de 1° de julio de 1998 General de Ambiente de la República de Panamá y se deroga el Decreto Ejecutivo 59 de 2000. Gaceta Oficial 25,625 del 6 de septiembre de 2006.
- Asamblea Legislativa República de Panamá. Decreto Ejecutivo 123 de 14 de agosto de 2009 Por el cual se reglamenta el Capítulo II del Título IV de la Ley 41 del 1° de julio de 1998, General de Ambiente de la República de Panamá y se deroga el Decreto Ejecutivo 209 de 5 de septiembre 2006. Gaceta Oficial 26352-A del 24 de agosto de 2009.
- Barandiarán, Alberto. 2008. *Camisea y el fantasma de una política de hidrocarburos en el Perú*. Lima: DAR.
- Bárcena, Alicia. 2001. *La dimensión ambiental en el desarrollo de América Latina*. Serie Libros de la CEPAL, 58 (LC/G.2110-P). Santiago de Chile: CEPAL.
- Bárcena, Alicia. 2012, 24 de abril. "Gobernanza de los recursos naturales en América Latina y el Caribe". Presentación Seminario Gobernanza de los Recursos Naturales en ALC, Secretaría Ejecutiva CEPAL.
- Bebbington, Anthony. 2007. "Industrias extractivas, actores sociales y conflictos". *Debate Agrario*, 42.
- Bebbington, Anthony, Bury, Jeffrey, Humphreys, Denise, Ligan, Jeannet, Muñoz, Juan Carlos y Scurrah, Martin. 2008. *Mining and Social Movements: Struggles over Livelihood and Rural Territorial Development in the Andes*. Brooks World Poverty Institute Working Paper No. 33.
- Bill, Doris; Arce, Mariela; Solís, Felix; Sandoya, Washington; De León David. 2012. *Informe De Gira De Observación De Derechos Humanos Luego De Las Protestas Contra La Minería E Hidroeléctricas En La Comarca Ngäbe-Buglé Y En Las Provincias De Chiriquí Y Veraguas*.
- Branch, Jhon W., Arango, Martin y Pérez Ortega, Giovanni. 2008. "Modernización del sector minero colombiano: identificación de oportunidades desde un enfoque sistémico". *Boletín de Ciencias de la Tierra*, 23.
- Campbell, Christopher. 2009. "El derecho indígena a la propiedad como ocasión de reafirmar la indivisibilidad de los derechos humanos". *Revista CEJIL: Debates sobre Derechos Humanos y el Sistema Interamericano*, IV(5).
- Campodónico, Humberto y Ortiz, Georgina. 2002. *Características de la inversión y del mercado mundial de la minería a principios de la década de 2000*. Santiago de Chile: CEPAL, División de Recursos Naturales e Infraestructura.
- Campodónico, Humberto. 2008. *Renta petrolera y minera en países seleccionados en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL-Naciones Unidas.
- Campodónico, Humberto. 2011. "Gestores de carteras" y precios de commodities. En *LaRepublica.pe*. 17 de junio de 2011. Disponible en: <http://www.larepublica.pe/columnistas/cristal-de-mira/gestores-de-carteras-y-precios-de-commodities-17-06-2011>.
- Canseco Cisneros, Javier. 2010, 31 de marzo. *Amazonía. Un reto de política interna y externa para el Perú*. Lima. Disponible en: <http://www.ibcperu.org/doc/isis/13635.pdf>.
- Casanova, Pablo. 2006. "El colonialismo interno". *Sociología de la explotación*. Buenos Aires: CLACSO.

- Castagnino, Vincent. 2006. Minería de metales y derechos humanos en Guatemala. La mina Marlin en San Marcos. Brigadas de Paz Internacionales.
- Centro de Documentación e Información Bolivia, Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social. 2005. La gestión de los recursos naturales renovables de Bolivia. Cochabamba: Editora Estela Herbas.
- CEPAL - Naciones Unidas. 2012. Cambio estructural para la igualdad. Una visión integral del desarrollo. Memorias del Trigésimo cuarto periodo de sesiones de la CEPAL. San Salvador, 27 a 31 de agosto.
- CEPAL. 2010. El desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe: tendencias, avances y desafíos en materia de consumo y producción sostenibles, minería, transporte, productos químicos y gestión de residuos. Informe para la decimoctava sesión de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas. Publicación de las Naciones Unidas LC/R.2161.
- CEPAL. 2012. Rentas de recursos naturales no-renovables en América Latina y el Caribe: Evolución 1990 -2010 y participación estatal (Borrador para discusión interna). Documento Ejecutivo. División de Recursos Naturales e Infraestructura. Seminario 24-25 de abril de 2012. Disponible en: http://www.cepal.org/ofilac/noticias/paginas/3/43813/Documento___Acquatella_Seminario_24_ABR_2012.pdf.
- CEPAL. 2013. La Unión Europea y América Latina y el Caribe: Inversiones para el crecimiento, la inclusión social y la sostenibilidad ambiental. Documento LC/L.3535. Disponible en: <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/0/48080/UnionEuropea.pdf>.
- CEPAL. Estadísticas. Sector real de la economía. PIB por sectores productivos, 2010, citado en: Gaitán, Martínez, Pérez, y Velásquez. 2011. "El sector extractivo en Colombia". RevenueWatch. Foro Nacional por Colombia, noviembre de 2011.
- CEPAL, Santillana, Miguel E. 2006. La importancia de la actividad minera en la economía y sociedad peruana. Serie de Recursos Naturales e Infraestructura, 114. Santiago de Chile: CEPAL-Naciones Unidas.
- CEPAL, Aranibar, Ana María, Chaparro Ávila, Eduardo y Salgado Pavez, René. 2011. La industria extractiva en América Latina y el Caribe y su relación con las minorías étnicas. Serie de Recursos Naturales e Infraestructura, 156. Santiago de Chile: CEPAL-Naciones Unidas.
- CEPAL, Campodónico, Humberto y Ortiz, Georgina. 2002. Características de la inversión y del mercado mundial de la minería a principios de la década de 2000. Santiago de Chile: CEPAL, División de Recursos Naturales e Infraestructura.
- CEPAL-ECLAC. 2011. Anuario Estadístico de América Latina y El Caribe. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- CESCO. 2009. El desarrollo de la industria minera en América Latina. Santiago: CESCO.
- Chaparro, Eduardo y Moreno, Catalina. 2008. Conceptos básicos para entender la legislación ambiental aplicable a la industria minera a los países andinos. Serie Recursos Naturales e Infraestructura. Santiago de Chile: CEPAL, Naciones Unidas.
- Chaparro, Eduardo (comp.). 2002. Actualización de la compilación de leyes mineras de catorce países de América Latina y el Caribe. División de Recursos Naturales e Infraestructura. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Chaparro, Eduardo y Lardé, Jeannette. 2009. El papel de la mujer en la industria minera de Centroamérica y del Caribe. Santiago de Chile: CEPAL-Naciones Unidas.
- Charpentier, Silvia e Hidalgo, Jessica. 1999. Las políticas ambientales en el Perú. Lima: Agenda.

- Chirif, Alberto. 2012. Derechos indígenas en la legislación peruana. Documento no publicado.
- CINEP, Programa Por La Paz. 2012 Minería Conflictos Sociales y Derechos Humanos en Colombia. Bogotá: CINEP.
- CIPMA, MMCD. 2002. Minería, minerales y desarrollo sustentable en América del Sur. Montevideo: IIED, WBCSD.
- Collectif Guatemala. 2011. Perenco: explotar petróleo cueste lo que cueste. Informe sobre las consecuencias sociales y ambientales de las actividades de la empresa Perenco Guatemala Limited. Red “Un Solo Planeta” - Asociaciones Terre des Hommes France, France Amérique Latine y Sherpa.
- Comisión Colombiana de Juristas. 2011. Informe sobre la situación del derecho al territorio de los Pueblos Indígenas y las Comunidades Afrodescendientes en Colombia. Bogotá: CCJ.
- Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR). Observación individual del Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 Colombia (ratificación: 1991), 2006, párrafos 4 y 9. Disponible en: <http://www.ilo.org>.
- Comisión Intereclesial de Justicia y Paz. 2009. “Comunidades indígenas emberá del Bajo Atrato resisten incursión minera en medio de conflicto armado en Colombia”. Disponible en: http://justiciaypazcolombia.com/IMG/pdf/Muriel_-_resumen_de_tres_hojas.pdf.
- Comisión XVIII de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas. 2009. Informe Nacional sobre Desarrollo Sostenible. Guatemala.
- Comité por la Defensa del Agua y el Páramo de Santurbán. 2012. Queja presentada ante la Oficina del Ombudsman y Asesor en Materia de Observancia, CAO. Bucaramanga y Washington, 13 de junio de 2012.
- Congreso de la República de Colombia. Ley 1185 del 12 de marzo de 2008 Por la cual se modifica y adiciona la Ley 397 de 1997 -Ley General de Cultura- y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial 46.929 del 12 de marzo de 2008.
- Congreso de la República de Colombia. Decreto 2811 del 18 de diciembre de 1974 Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente. Diario Oficial 34243 del 18 de diciembre de 1974.
- Congreso de la República de Colombia. Ley 1333 del 21 de julio 2009 Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial 47.417 del 21 de julio de 2009.
- Congreso de la República de Colombia. Ley 1450 del 16 de junio de 2011 Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014. Diario Oficial 48.102 del 16 de junio de 2011.
- Congreso de la República de Colombia. Ley 685 del 15 de agosto de 2001 Por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial 44.545 del 8 de septiembre de 2001.
- Congreso de la República de Guatemala. Decreto 101-96 - Ley Forestal. Ciudad de Guatemala, 31 de octubre de 1996.
- Congreso de la República de Guatemala. Decreto 114-97 - Ley del Organismo Ejecutivo. Ciudad de Guatemala, 13 de noviembre de 1997.
- Congreso de la República de Guatemala. Decreto 57-2008 - Ley de Acceso a la Información Pública. Ciudad de Guatemala, 22 de octubre de 2008.
- Congreso de la República de Guatemala. Decreto Ley 109-83 - Ley de Hidrocarburos. Ciudad de Guatemala, 15 de septiembre 1983.

- Congreso de la República de Guatemala. Decreto 109-97 - Ley de Comercialización de Hidrocarburos. Ciudad de Guatemala, 1997.
- Congreso de la República de Guatemala. Decreto 4-89 - Ley de Áreas Protegidas. Ciudad de Guatemala, 10 de enero 1989.
- Congreso de la República de Guatemala. Decreto 28-2001 que modifica el Código Penal. Ciudad de Guatemala, 24 de julio de 2001.
- Congreso de la República de Perú. Ley 28611 - Ley General del Ambiente. Lima, 13 de octubre de 2005.
- Congreso República de Colombia. Ley 70 del 27 de agosto de 1993 Por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política. Diario Oficial 41.013 del 31 de agosto de 1993.
- Congreso República de Colombia. Ley 99 de 22 de diciembre de 1993 Por medio de la cual se ordena al Sector Público encargado de la Gestión y Conservación del Medio Ambiente y los Recursos Naturales. Diario Oficial 41,146 del 22 de diciembre de 1993.
- Congreso República de Colombia. Decreto 2150 del 5 de diciembre de 1995 Por el cual se suprimen y reforman regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios existentes en la Administración Pública. Diario Oficial 42,137 del 6 de diciembre de 1995.
- Congreso República de Colombia. Ley 23 de 1973 Por la cual se conceden facultades extraordinarias al Presidente de la República para expedir el Código de Recursos Naturales y protección al medio ambiente y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial 34.001 del 17 de enero de 1974.
- Congreso República de Colombia. Acto Legislativo 3 de 2011. Diario Oficial 48.117 del 1 de julio de 2011.
- Consejo de Autoridades Tradicionales Indígenas de Risaralda. 2012. Denuncia pública. Pereira, 5 de junio de 2012.
- Consiglieri, Jaime, Kuyek, Joan y Pizarro, Rodrigo. 2004. Regalías mineras. Serie Desarrollo y Minería Sustentable. Montevideo: International Development Research (IDRC) - Iniciativa de Investigación sobre Políticas Mineras (IIPM).
- Constitución Política de Colombia, publicada en la Gaceta Constitucional 116 de 20 de julio de 1991.
- Constitución Política de la República de Panamá de 1972, publicada en la Gaceta Oficial 25176 del 15 de noviembre de 2004.
- Contraloría General de la República. 2008. "Informe del Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente 2007-2008". Bogotá, D.C.
- Contraloría General de la República. s.f. Auditoría renta minera y renta de hidrocarburos. Bogotá, D.C. Disponible en: <http://www.colombiapuntomedio.com/Portals/0/RegaliasImpuestos/Auditoria%20Renta%20Minera%20y%20Renta%20de%20Hidrocarburos%20-%20CGR.pdf>.
- Convenio OIT 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes. 1989. OIT, Departamento de Normas Internacionales del Trabajo.
- Coordinadora Nacional de Pueblos Indígenas de Panamá (COONAPIP). 2010. Informe de consultor Bernardo Emilio Jaén Venado. VI Informe de avance. Territorio naso tjërdi, área naso. Fecha del taller: 14 y 15 de septiembre de 2009. Ciudad de Panamá. Disponible en: http://www.forestcarbonpartnership.org/fcp/sites/forestcarbonpartnership.org/files/Documents/PDF/Jul2010/VI_Informe_final%20REDD_Naso_.pdf.

- Córdoba, José María. 2005. La seguridad jurídica en la Ley 685 de 2001. Temas mineros y petroleros. Bogotá: Colegio de Abogados de Minas y Petróleos.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. 2012. Caso Saramaka vs. Suriname. Serie C 172. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_172_ing.pdf.
- Damonte, Gerardo. Industrias extractivas y derechos humanos. Entrevista realizada por APRODEH.
- Damonte, Gerardo y Ramírez, Tania. 2012. "Ley de Consulta: avances, problema, posibilidad". En: Encinas, Daniel, Flor, José, Damonte, Gerardo, Ramírez, Tania, Fowks, Jacqueline, Bello, Nicolás, Rodríguez, María Ana y Coronel, Omar (eds.). 2012. Los retos de la "Gran Transformación". Política económica, ley de consulta previa y relación con los medios de comunicación. Lima: Pontificia Universidad Católica de Perú.
- De Echave, José C., Hoetmer, Raphael y Palacios Panéz, Mario (coords.). 2009. Minería y territorio en el Perú: conflictos, resistencias y propuestas en tiempos de globalización. Lima: UNMSM, CooperAcción - Acción Solidaria para el Desarrollo, Confederación Nacional de Comunidades del Perú Afectadas por la Minería, Programa Democracia y Transformación Global.
- De la Maza, Javier, Cadena, Rosaura y Piguero Wirz, Celia (consultores). 2003. Estado actual de las áreas naturales protegidas de América Latina y el Caribe. PNUMA, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- Defensoría del Pueblo. 2010. Minería de hecho en Colombia. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- Del Castillo, Laureno y Castillo, Pedro. 2012. Marco jurídico e institucional del régimen de la propiedad de las comunidades campesinas. Informe final. Documento no publicado.
- Delgado Ramos, Gian Carlo (coord.). 2010a. Ecología política de la minería en América Latina. Aspectos socioeconómicos, legales y ambientales de la megaminería. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Delgado Ramos, Gian Carlo. 2010b. Ecología política de la minería en América Latina. Aspectos sociales, legales, ambientales de la megaminería. México D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). Informe al Congreso 2010-2011. Gestión del Sector de Planeación Nacional. Bogotá, D.C., julio de 2011. Disponible en: https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=fWQ2Ne_GHhY%3D&tabid=822.
- Diario Colatino. 2011, 11 de febrero. "Indígenas anuncian defender territorio 'hasta las últimas consecuencias' tras reformas al código minero en Panamá". Disponible en: <http://www.diariocolatino.com/es/20110211/internacionales/89359/?menu=oihptvjbvo>.
- Diario Oficial 44893 del 7 de agosto de 2002.
- Diario Oficial 45185 del 12 mayo de 2003.
- Dougherty, Michael. 2011. "The Global Gold Mining Industry, Junior Firms, and Civil Society Resistance in Guatemala". *Bulletin of Latin American Research*, 30(4): 403-418.
- Dourojeanni, Marc, Barandiarán, Alberto y Dourojeanni, Diego. 2010. Amazonia peruana en 2021. Explotación de recursos naturales e infraestructura: ¿Qué está pasando? ¿Qué es lo que significa para el futuro? SPDA.
- Earthworks Fact Sheet. Hard-rock Mining: Acid Mine Drainage.

- Echavarría, Cristina. 2001. Reflexión sobre el sentido del territorio para los Pueblos Indígenas en el contexto del ordenamiento territorial y el desarrollo minero. Bogotá: Iniciativa de Investigación sobre Políticas Mineras (IIPM), IDRC.
- Elías, Silvel. 2009. Megaproyectos extractivos sobre territorios indígenas en Guatemala. Programa de Estudios Rurales y Territoriales (PERT), Facultad de Agronomía Universidad de San Carlos de Guatemala.
- Escobar, Arturo. 1999. El final del salvaje. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia y Centro de Estudios de la Realidad Colombiana.
- Espinosa, Consuelo, Cabrera, Jorge y Dunning, Gary. 2011. Impulsando REDD-plus. Procesos de la sociedad civil en el marco del desarrollo de una estrategia nacional de REDD-plus en Guatemala. The Forests Dialogue (TFD).
- Esquivel, Eduardo. "Sobre los acuerdos de San Félix-2011". Diario La Estrella, 7 de febrero de 2012. Disponible en: <http://www.laestrella.com.pa/online/impreso/2012/02/07/sobre-los-acuerdos-de-san-felix-2011.asp>.
- FAO. 1990. Proyecto de evaluación de los recursos forestales tropicales. Los recursos forestales de la América Tropical. Segunda parte. Resúmenes por país. Disponible en: <http://www.fao.org/docrep/007/ag293s/ag293s00.htm>.
- FCPF, UN-REDD. 2012a. Propuesta para REDD+ (R-PP) Colombia. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos, Dirección de Cambio Climático.
- FCPF, UN-REDD. 2012b. Readiness Preparatios Proposal (R-PP) Guatemala.
- FCPF. 2009. Readiness Plan (R-Plan) Template Panamá.
- FCPF. 2011. Plantilla de Propuesta para la Preparación de Readiness (R-PP) Perú.
- Federación Regional Única de los Trabajadores Campesinos del Altiplano Sud (FRUTCAS), Federación Sindical Única de Mujeres Campesinas del Altiplano Sud Bartolina Sisa (FSUMCAS), Comisión para la Gestión Integral del Agua en Bolivia CGIAB. s.f. Minando el agua. La mina San Cristóbal Bolivia. Uyuni: Concertar, Intercoperation, Confederación Suiza.
- Fedesarrollo. 2008. La minería en Colombia: impacto socioeconómico y fiscal. Bogotá.
- Fierro, Julio. 2012. Políticas mineras en Colombia. Bogotá: Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos (ILSA).
- Figueroa, Isabela. 2006. Pueblos indígenas versus petroleras: control constitucional en la resistencia. Sur. Revista Internacional de Direitos Humanos. vol.3 no.4 São Paulo June 2006. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1590/S1806-64452006000100004>.
- Flórez, Margarita. 2012. La industria extractiva en Colombia - De la locomotora al tren bala. Red del Tercer Mundo, Boletín 90/2012, 2 de noviembre de 2012. Disponible en: <http://agendaglobal.redtercermundo.org/uy/2012/11/01/la-industria-extractiva-en-colombia-de-la-locomotora-al-tren-bala/>.
- Florez, Margarita y Estrada, Jairo. 2008. "Tendências recentes do investimento do capital brasileiro na Colômbia" en: Financiamento e Megaprojetos : Uma interpretação da dinâmica regional sul-americana. INES.
- Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (FCPF). 2011. Plantilla de propuesta para la preparación de Readiness (R-PP) Perú.

- Fontaine, Guillaume, Van Villot, Greet y Pasquis, Richard. 2007. Políticas ambientales y gobernabilidad en América Latina. Quito: FLACSO.
- Frenadeso Noticias. 2011. La minería como política de antidesarrollo.
- Fulmer, Amanda. 2011. The Politics of a Strange Right: Consultation, Mining, and Indigenous Mobilization in Latin America. APSA 2011 Annual Meeting Paper.
- Fulmer, Amanda, Snodgrass, Angelina y Neff, Philip. 2008. "Indigenous Rights, Resistance, and the Law: Lessons from a Guatemalan Mine". *Latin American Politics and Society*, 50(4): 91-121.
- Fundación para el Debido Proceso Legal (DPLF, Due Process of Law Foundation). 2011. El derecho a la consulta previa, libre e informada de los Pueblos Indígenas. La situación de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. Lima: Oxfam América.
- Gaia Amazonas. Fortalecimiento indígena, prioridad en la Amazonia. Disponible en: <http://www.gaiaamazonas.org/es/fortalecimiento-indigena-prioridad-en-la-amazonia>
- Gaitán, Laura, Martínez, Mario, Pérez, Paulo y Velásquez, Fabio. 2011. El sector extractivo en Colombia. Bogotá: Revenue Watch Institute - Foro Nacional por Colombia.
- Gandarillas, Marco y Ferreira, Cristian (eds.). 2005. La gestión de los recursos naturales no renovables de Bolivia. Cochabamba: Centro de Documentación e Información Bolivia.
- García, Mauricio y Revelo, Javier. 2010. Estado alterado. Bogotá: Dejusticia.
- González Márquez, José Juan. 2003. La responsabilidad por el daño ambiental en América Latina. México: PNUMA.
- González, Camilo. 2011. La renta minera y el Plan de Desarrollo 2010-2014. Bogotá: INDEPAZ.
- González, Jorge Iván. 2011. "Economía y equidad en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: Prosperidad para Todos. Más empleo, menos pobreza y más seguridad". *Revista de Economía Institucional*, 13(24): 303-326, primer semestre 2011.
- Guajardo, Juan Carlos. 2009. El desarrollo de la industria minera en América Latina. Chile: CESCO.
- Gudynas, Eduardo. 2012. "Estado compensador y nuevos extractivismos. Las ambivalencias del progresismo sudamericano". *Revista Nueva Sociedad*, 237, enero-febrero de 2012.
- Holt-Giménez, Eric; Spang, Lyra. 2005. Beyond the Leaks and Behind the Spins: A Review of the CAO Report on the Marlin Mine. Bank Information Center. September 2005.
- Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente (IARNA) - Universidad Rafael Landívar (URL). Minería en Guatemala: un análisis sociológico.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. Segundo censo de comunidades indígenas de la Amazonía peruana 2007. Lima: Dirección Nacional de Censos y Encuestas, diciembre de 2008. Disponible en: <http://www.inei.gov.pe/biblioineipub/bancopub/Est/Lib0860/tomoI.pdf>.
- International Council on Mining & Metals. 2011. "The role of mining and metals in land use and adaptation". *Climate Change*, noviembre de 2011.
- International Finance Corporation, World Bank Group. IFC Global Mining.

- International Resources Investment Corporation (IRIC). 2009. Apoyar la política de mejoramiento de la productividad y competitividad del sector minero colombiano. Informe preparado para el Gobierno de Colombia - Ministerio de Minas y Energía. Disponible en: <http://sal.rcn.com.co/especiales/lacolosa/doc/como-mejorar-mineria-en-colombia-inf-min-minas-buenas-graficas.pdf>.
- INREDH. 2009. Estudio comparado de derecho ambiental. Ecuador-Perú-Bolivia-España. Énfasis en parámetros de calidad y límites máximos permisibles dentro de actividades extractivas. Quito: INREDH.
- IUCN-ICMM. 2008. Mining and Indigenous Peoples Issues Roundtable: Continuing a Dialogue between Indigenous Peoples and Mining Companies Convened through the Dialogue on Mining and Biodiversity. Sydney: IUCN-ICMM.
- Lagos, Gustavo, Blanco, Hernán, Bustos, Beatriz y Torres, Valeria. 2002. "Hallazgos y desafíos desde la investigación". En: Equipo MMSD América del Sur. Minería, minerales y desarrollo sustentable en América del Sur. CIPMA, MMSD, IIPM/MPRI.
- Lardé, Jeanette y Sánchez-Albavera, Fernando. 2006. Minería y competitividad internacional en América Latina. Serie Recursos Naturales e Infraestructura. Santiago de Chile: CEPAL, Naciones Unidas.
- Latinominería. 2010a. "La nueva frontera de la minería colombiana". Revista Latinominería, 67: 8-19.
- Latinominería. 2010b. "Minería peruana consolida su crecimiento". Revista Latinominería, 67: 53-58.
- Latinominería. 2010c. "Proveedores apuestan por la actividad minera". Revista Latinominería, 67: 70-73.
- Loarca, Carlos. 2012 ¿Siguen vigentes las medidas cautelares contra la Mina Marlin? En Revista Enfoque, Año 3, No 21, 28 de mayo de 2012.
- Loayza, Fernando y Albarracín-Jordan, Juan. 2010. "Mining Sector Strategic Environmental and Social Assessment (SESA)". Environment Notes, 04.
- López, Florina. Pueblos Indígenas y minería en Panamá. Montevideo: Movimiento Mundial por los Bosques Tropicales.
- Lu, Mercedes. 2011. Governmentality and the Right to Prior Informed Consultation and the Extractive Industries in Peru. University of Oregon.
- Maheandiran, Bernadette, DiFederico, Jessica, Aguilera, Rolando e Imai, Shin. 2010. Goldcorp and HudBay Minerals in Guatemala. Comparative Research in Law & Political Economy, 6 (3): 1-17.
- Martínez-Alier, Joan. 1997. "Deuda ecológica y deuda externa". Ecología Política, 14: 157-173.
- Maya, Ana. 2009. "El derecho a la consulta previa en América Latina: del reconocimiento formal a la exigibilidad de los derechos de los Pueblos Indígenas". El Otro Derecho, 40.
- Maya, Ana. 2012. Intervención frente a las solicitudes de nulidad de la Sentencia T-769 de 2009, M.P. Nilson Pinilla. Disponible en: <http://ilsa.org.co:81/node/408>.
- Mazuelos Bellido, Ángeles. "Soft law: ¿mucho ruido y pocas nueces?". Revista Electrónica de Estudios Internacionales, 8, 2004. Disponible en: http://www.reei.org/reei8/MazuelosBellido_reei8_.pdf.
- Yunis Mebarak, José. 2012. A comer carbón. Bogotá: Colombia Punto Medio.

- Meisel, Adolfo. 2007. La Guajira y el mito de las regalías redentoras. Documentos de trabajo sobre Economía Regional. Cartagena: Banco de la República.
- Melo, Mario. 2012. Importancia de la sentencia del Caso Sarayaku para los derechos indígenas en las Américas. ALAI, América Latina en Movimiento. Disponible en: <http://alainet.org/active/56795&lang=es>.
- Mendoza, Diana. 2012. Reforma del Código Minero Colombiano. Observaciones y comentarios al proyecto de ley que será sometido a consulta previa. Documento de trabajo. Bogotá: INDEPAZ.
- Merino Lacoste Alvaro. 2010. Perspectivas de la Minería Latinoamericana y Chilena, 7 de diciembre de 2010. Presentación en Perspectivas de la Minería.
- Merino, Roger. 2012. What is 'Post' in Post-Neoliberal Political Economy? Indigenous' Land Rights and the Extractive Industry in Peru, Bolivia and Ecuador. Working Paper Series. University of Bath, Department of Social & Policy Sciences.
- Mineo Consortium. 2000. Review of Potential Environmental and Social Impact of Mining.
- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial Colombia. Decreto 330 del 8 de febrero de 2007 Por el cual se reglamentan las audiencias públicas ambientales y se deroga el Decreto 2762 de 2005. Diario Oficial 46536 del 8 de febrero de 2007.
- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial Colombia. Decreto 3570 de 2011 Por la cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y se integra el Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Bogotá, D.C., 27 de septiembre de 2011.
- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial Colombia. 2012. El esquema de licenciamiento ambiental en Colombia. Génesis y perspectivas. Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales, República de Colombia, 2010. Recogido el 5 de noviembre de 2012.
- Ministerio de Comercio e Industrias Panamá - Dirección de Recursos Minerales. s.f. Solicitudes y concesiones mineras. Documento recuperado el 28 de noviembre de 2012.
- Ministerio de Energía y Minas - Dirección General de Minería Guatemala. Decreto 883 de 31 de marzo de 1997 Por el cual se regulan de manera general algunas actividades y se define un instrumento administrativo para la prevención o el control de los factores de deterioro ambiental. Diario Oficial 43,013 del 4 de abril de 1997.
- Ministerio de Energía y Minas - Dirección General de Minería. Ley de Minería y su reglamento. Guatemala.
- Ministerio de Energía y Minas Guatemala. Reglamento Orgánico Interno del Ministerio de Energía y Minas. Guatemala, 28 de junio de 2006.
- Ministerio de Energía y Minas Perú (MINEM) 2009. Guías Ambientales DGAAM. Normas técnicas para diseño ambiental. Disponible en: <http://www.minem.gob.pe/publicacion.php?idSector=4&idPublicacion=50>.
- Ministerio de Energía y Minas República de Guatemala, Ministerio de Gobernación Guatemala. Acuerdo Gubernativo 009-2001. Guatemala, 16 de enero de 2001.
- Ministerio del Ambiente del Perú. Ley 27446 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) modificada por el Decreto Legislativo 1078 de 28-6-08. Lima, 20 de abril de 2001.
- Ministerio del Ambiente del Perú. Decreto Supremo 019-2009-MINAM que regula el procedimiento de elaboración, evaluación y control de los instrumentos del SEIA. Lima, 25 de septiembre de 2009.

- Ministerio del Ambiente del Perú. Decreto Legislativo 1055 que modifica la Ley 28611, Ley General del Ambiente. Lima, 27 de junio de 2008.
- Ministerio del Ambiente del Perú. Resolución Ministerial 157-2011-MINAM. Primera actualización del listado de inclusión de los proyectos de inversión sujetos al Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA). Lima, 19 de julio de 2011.
- Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales de Guatemala, UICN. 2004. Propuesta para el fortalecimiento de las evaluaciones de impacto ambiental en Guatemala. Ciudad de Guatemala: MARN-UICN.
- Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales de Guatemala. Acuerdo Gubernativo 63-2007. Política de Conservación, Protección y Mejoramiento del Ambiente y los Recursos Naturales. Guatemala, 21 de febrero de 2007.
- Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales de Guatemala. Acuerdo Gubernativo 431-2007. Reglamento de Evaluación, Control y Seguimiento Ambiental. Guatemala, 17 de septiembre de 2007.
- Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales de Guatemala. Acuerdo Ministerial 283-2007. Crea comité apoyo técnico interno del sistema de evaluación, control y seguimiento ambiental. Guatemala, 31 de mayo de 2007.
- Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales de Guatemala. Acuerdo Ministerial 292-2007. Deroga creación comité apoyo técnico. Guatemala, 2 de mayo de 2007.
- Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales de Guatemala. Acuerdo Gubernativo 173-2010. Guatemala, 18 de junio de 2010.
- Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales de Guatemala. Decreto 68-86. Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente. Guatemala, 5 de diciembre de 1986.
- Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales de Guatemala. Acuerdo Ministerial 618-2012. Manual de procedimientos de evaluación ambiental de proyectos, obras o actividades en las delegaciones departamentales. Guatemala, 23 de julio de 2012.
- Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales de Guatemala. Resolución 73-2007. Costos aplicables a la gestión ambiental de instrumentos de evaluación, control y seguimiento ambiental. Ciudad de Guatemala, 5 de julio de 2007.
- Ministerio del Interior Colombia. Decreto 1320 de 13 de julio 1998 Por el cual se reglamenta la consulta previa con las comunidades indígenas y negras para la explotación de los recursos naturales dentro de su territorio. Diario Oficial 43.340, del 15 de julio de 1998.
- Ministerio del Medio Ambiente Colombia. 1997. Guía básica ambiental para programas de exploración sísmica terrestre. Bogotá: Ministerio del Medio Ambiente Colombia.
- Ministerio del Medio Ambiente Colombia. 2002. Manual de evaluación de estudios ambientales: criterios y procedimientos. Mouthon Bello, Alberto Federico et ál. (comps.). Bogotá: Ministerio del Medio Ambiente, Convenio Andrés Bello.
- Mira, Edgardo. 2011. "Minería transfronteriza en Centroamérica". Revista Pueblos, 47, tercer trimestre de 2011.
- Molinelli, Fiorella y Dammert, Alfredo. 2007. Panorama de la minería en Perú. Lima: OSINERGMIN.
- Monterroso, Iliana y Barry, Deborah. 2009. Tenencia de la Tierra, bosques y medios de vida en la reserva de la biosfera maya en Guatemala: sistema de concesiones forestales comunitarias. Centro Internacional de Investigaciones

Forestales (CIFOR). Área de Medio ambiente, población y recursos naturales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Guatemala).

- Mora, Jesus. 2008. "Ventajas para la integración energética de América del Sur" en: La guerra del fuego: políticas petroleras y crisis energética en América Latina. Coordinadores: Guillaume Fontaine y Alicia Puyana. Editorial FLACSO, Sede Ecuador y ministerio de Cultura del Ecuador, Quito.
- Monterroso, Iliana y Barry, Deborah. 2009. Tenencia de la Tierra, bosques y medios de vida en la reserva de la biosfera maya en Guatemala: sistema de concesiones forestales comunitarias. Centro Internacional de Investigaciones Forestales (CIFOR). Área de Medio ambiente, población y recursos naturales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Guatemala).
- Mora, Jesus. 2008. "Ventajas para la integración energética de América del Sur" en: La guerra del fuego: políticas petroleras y crisis energética en América Latina. Coordinadores: Guillaume Fontaine y Alicia Puyana. Editorial FLACSO, Sede Ecuador y ministerio de Cultura del Ecuador, Quito.
- Movimiento Mundial por los Bosques Tropicales. Boletín 139 Febrero de 2009 y Boletín 167 Mayo de 2012. Montevideo.
- NN.UU. 2009. Las leyes generales del ambiente y los códigos de minería de los países andinos. Instrumentos de gestión ambiental y minero ambiental. Santiago de Chile: Naciones Unidas, División de Recursos Naturales e Infraestructura.
- NN.UU. Asamblea General, Consejo de Derechos Humanos. 2011. Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya. "Industrias extractivas que realizan operaciones dentro de territorios indígenas o en proximidad de ellos". Documento A/HRC/18/35.
- Oblasser, Angela y Chaparro, Eduardo. 2008. Estudio Comparativo de la gestión de los pasivos mineros en Bolivia, Chile, Perú y Estados Unidos. División de Recursos e Infraestructura. CEPAL: Santiago de Chile.
- Observatorio Nacional de Paz. 2010. "El páramo de Santurbán: ¿amenaza al desarrollo minero del país?" Documentos mensuales de análisis y divulgación sobre conflictos, Región Nororiental.
- Ocampo, José. 2012. "El país ya experimenta enfermedad holandesa". Entrevista. Disponible en <http://m.semana.com/economia/articulo/el-pais-experimenta-enfermedad-holandesa/260400-3>.
- Ordóñez, Freddy. 2012. Zonas de reserva campesina: elementos introductorios y de debate. Bogotá: ILSA, INCODER.
- OXFAM y DPLF. 2011. El derecho a la consulta previa, libre e informada de los Pueblos Indígenas. La situación de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú.
- Padilla, César (OCMAL). 2010. "Minería: ¿desarrollo o amenaza para las comunidades en América Latina?" Revista Deslinde, 46, mayo-junio.
- Pardo, Álvaro. 2011. Government take o company take. ¿Estamos los colombianos subsidiando la gran minería? Bogotá: Colombia Punto Medio.
- Pardo, Álvaro. 2012. Impuestos y regalías mineras: una mirada crítica. Bogotá, Mimeo.
- Pax, Christi, Moran, Robert, Bioparque. 2009. Informe de Pax Christi sobre el proyecto minero de AGA en Cajamarca.
- Plataforma Climática Latinoamericana. 2012. Informe Nacional sobre el Estado y Calidad de las Políticas Públicas

sobre Cambio Climático y Desarrollo en Argentina: Sector agropecuario y forestal (2012). Disponible en: <http://www.intercambioclimatico.com/2012/11/04/informe-nacional-sobre-el-estado-y-calidad-de-las-politicas-publicas-sobre-cambio-climatico-y-desarrollo-en-argentina-sector-agropecuario-y-forestal/>.

- Polo Robilliard, César. 2006. Los ejes centrales para el desarrollo de una minería sostenible. Serie de Recursos Naturales e Infraestructura 107. Santiago de Chile: CEPAL y GTZ.
- Power, Thomas. 2008. Metals mining and sustainable development in Central America. An assessment of benefits and costs. Oxfam America.
- Presidencia de la República de Colombia - Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Decreto 1180 de 10 mayo de 2003 Por el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre Licencias Ambientales.
- Presidencia de la República de Colombia - Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Decreto 1220 del 21 de abril de 2005 Por el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales. Diario Oficial 45890 del 25 de abril de 2005.
- Presidencia de la República de Colombia - Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. 2006. Decreto 500 del 20 de febrero de 2006 Por el cual se modifica el Decreto 1220 del 21 de abril de 2005, reglamentario del Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales. Diario Oficial 46189 del 21 de febrero de 2006.
- Presidencia de la República de Colombia - Ministerio del Medio Ambiente. Decreto 1753 de 3 de agosto de 1994 Por el cual se reglamentan parcialmente los Títulos VIII y XII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales. Diario Oficial 41427.
- Presidencia de la República de Colombia - Ministerio del Medio Ambiente. Decreto 1728 del 6 de agosto de 2002 Por el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre la Licencia Ambiental.
- Presidencia de la República de Colombia. Palabras del presidente de Colombia Juan Manuel Santos en la Conferencia de Río + 20. Río de Janeiro, 21 de junio de 2012. Disponible en http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2012/Junio/Paginas/20120621_04.aspx.
- Presidencia de la República de Guatemala. Acuerdo Gubernativo 23-2003. Guatemala, 27 de enero de 2003.
- Procuraduría Panamá. Resolución AG-292-2001 del 10 de septiembre de 2001. Manual operativo de evaluación de impacto ambiental. Gaceta Oficial 24,419 del 29 de octubre de 2001.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2003. Informe sobre desarrollo humano 2003. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio: un pacto entre las naciones para eliminar la pobreza. Ediciones Mundi Prensa. Disponible en: http://hdr.undp.org/en/media/hdr03_sp_complete2.pdf.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2011. Guatemala: hacia un Estado para el desarrollo humano. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2009-2010. PNUD Guatemala. Disponible en: http://hdr.undp.org/fr/rapports/national/ameriquelatinecaribbes/guatemala/Guatemala_INDH_2009-10.pdf.
- Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). 1999. Manual de Legislación Ambiental de Guatemala. Guatemala: PNUMA, IDEADS.
- Rabchevsky, George. 1995. The mineral industry of Panama. US Bureau of Mines.
- RED U Guatemala. Derecho Administrativo. Disponible en: http://redusacunoc.tripod.com/ADMINISTRATIVO_II.html.

- Revenue Watch Institute. 2011. Reporte anual de tendencias de las industrias extractivas en América Latina. Lima.
- Rodríguez, Gloria Amparo. 2011. Las licencias ambientales y su proceso de reglamentación en Colombia. Ponencia presentada al Foro Nacional Ambiental. Bogotá, mayo de 2011.
- Rodríguez, César y Soto, Camila (eds). 2010. La consulta previa a Pueblos Indígenas: los estándares del derecho internacional. Bogotá: Uniandes.
- Rubiano, Sebastián. 2011. “Nuevo Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible: Licenciamiento ambiental a la medida de la gran minería”. Razón Pública. Disponible en: <http://www.razonpublica.com/index.php/econom-y-sociedad-temas-29/2490-nuevo-ministerio-de-ambiente-y-desarrollo-sostenible-licenciamiento-ambiental-a-la-medida-de-la-gran-mineria.html>.
- Rudas, Guillermo. 2010. Economía del níquel. Impuestos, regalías y condiciones de vida de la población en Montelíbano (Córdoba). Documento de Trabajo. Bogotá.
- Rudas, Guillermo. 2012. “La locomotora minera a toda marcha, ¿pero paga lo que debe?”. Razón Pública, 29 de enero de 2012.
- Sánchez Alvabera, Fernando y Lardé, Jeannete. 2006. Minería y competitividad internacional de América Latina. Serie de Recursos Naturales e Infraestructura, 109. Santiago de Chile: CEPAL.
- Sánchez Monge, Geiselle Vanessa. 2012. Estudio sobre las dimensiones económicas de la actividad minera en Guatemala. El Caso de la Mina Marlin, en San Marcos. Informe final. IPNUSAC.
- Sánchez, Fabio, Herrera, Fernando y Mejía, Carolina. 2005. Impacto de las regalías del carbón en los municipios del Cesar 1997-2003. Bogotá: PNUD.
- Santillana, Miguel. 2006. La importancia de la actividad minera en la economía y sociedad peruana. Serie de Recursos Naturales e Infraestructura, 114. Santiago de Chile: CEPAL-Naciones Unidas.
- Sardi, Emilio. 2012. “Enfermedad holandesa”. Portafolio.co. Disponible en: <http://www.portafolio.co/columnistas/enfermedad-holandesa>.
- Serje, Margarita. 2005. El revés de la nación. Territorios salvajes, fronteras y tierras de nadie. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Servicio Geológico Colombiano. 2012. Áreas con potencial mineral para definir áreas de reserva estratégica del Estado. Bogotá.
- Shatz, Howard J. 2001. Expandiendo la inversión extranjera directa en los países andinos. Center for International Development - Harvard University. ID Working Paper No. 64, marzo de 2001.
- Sibaud, Philippe. 2012. Openings Pandora’s box the new wave of land grabbing by the extractive industries and the devastating impact on the Earth. The Gaia Foundation.
- Soletto, Hilsen Justiniano. 2004. Los delitos ambientales y su incidencia en las actividades hidrocarburíferas en Bolivia. Tesis de grado, FLACSO. Quito: FLACSO.
- Spiegel, Samuel, Ribeiro, Carlos, Sousa, Rodolfo, Veiga, Marcello. 2012. “Mapping Spaces of Environmental Dispute: GIS, Mining, and Surveillance in the Amazon”. *Annals of the Association of American Geographers*, 102(2): 320-349.
- Superintendencia de Administración Tributaria. s.f. Impuestos que afectan la actividad minera en Guatemala.

- Taller de Derecho. Perú. 2002. “Petroleras, áreas naturales protegidas y Pueblos Indígenas en la Amazonía”. Revista del Taller de Derecho, 1(1).
- Tejido de Comunicación ACIN. 2012. Cauca: la guerra instrumento de colonización.
- The World Bank Group: Bank Information Center. Seminar: Extractive Industry Review “EIR + 10: Looking Ahead”, Monday 23 April 2012. Responsible Mining: The Key to Profitable Resource Development Defining “Best Practice Responsible Mining”.
- Torres, Anibal. 2008. Tratado de regalías mineras e hidrocarburos. Bogotá: Editorial Carrera.
- UNEP. 2011. Decoupling, natural resource use and environmental impacts from economic growth. Paris: UNEP.
- United Nations. 2011. Mandate of the Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples. Questionnaire on natural resource extraction and development projects on or near indigenous territories.
- Valiente, Aresio. Análisis institucional sobre acceso y aprovechamiento de recursos naturales en territorios indígenas en Panamá. Documento sin publicar.
- Van de Sandt, Joris. 2009. Conflictos mineros y pueblos indígenas en Guatemala. Guatemala: CORDAID.
- Vasquez, Hernán. 1994. La historia del petróleo en Colombia, Revista Universidad Eafit, No 93.
- Vélez Galeano, Hidelbrando, Muñoz, Diego e Idárraga, Andrés. 2010. Conflictos socio-ambientales por la extracción minera en Colombia: casos de la inversión británica. Bogotá: CENSAT.
- Yagenova, Simona Violeta (coord.). 2012. La industria extractiva en Guatemala: políticas públicas, derechos humanos y procesos de resistencia popular en el período 2003-2011. Guatemala: FLACSO.
- Yao, Julio. 2009. Comunidades de Petaquilla cierran proyecto. Panamá: La Estrella.
- Zúñiga, Miguel Ángel. 1991. La minería en Perú. CEPAL, Instituto Tecnológico GeoMinero de España.

NOTICIAS

071011 Estándares ambientales

<http://www.minambiente.gov.co//contenido/contenido.aspx?conID=7679&catID=1252>

150612 Proyecto El Quimbo

<http://www.minambiente.gov.co//contenido/contenido.aspx?conID=8219&catID=1318>

071011 Posesión Directora ANLA

<http://www.minambiente.gov.co//contenido/contenido.aspx?conID=7683&catID=1252>

300411 Ambiente y minería, temas de discusión en Acuerdo para la Prosperidad

<http://www.minambiente.gov.co//contenido/contenido.aspx?conID=7145&catID=1203>

Reforma de la Ley de Minería

<http://www.elperiodico.com.gt/es//opinion/9993>

<http://www.s21.com.gt/pulso/2012/10/13/objetan-reformas-ley-mineria>

Ley de Minería tendrá cambios

http://prensalibre.com.gt/noticias/justicia/Ley-Mineria-cambios_0_739726037.html

Critican propuesta de reformas a Ley de Minería

<http://noticias.emisorasunidas.com/noticias/nacionales/critican-propuesta-reformas-ley-mineria>

Señalan falencias en propuesta de iniciativa de reforma minera

<http://www.lahora.com.gt/index.php/nacional/guatemala/actualidad/166969-senalan-falencias-en-propuesta-de-iniciativa-de-reforma-minera>

NOTAS FINALES

¹ Esta sección se basa en una revisión de las Propuestas de Preparación para REDD+ presentadas por cada país al Comité de Participantes del Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (FCPF, por sus siglas en inglés) para determinar las zonas seleccionadas para proyectos REDD+, realizar la caracterización de cada una de las zonas, examinar los principales motores de deforestación en las zonas y su tratamiento en los R-PP, para luego identificar los intereses de explotación mineroenergética, infraestructura, ampliación de la frontera agropecuaria, entre otros factores, frente a los territorios de los Pueblos Indígenas y Afrodescendientes.

² En la RBM se inició el proceso de concesiones forestales que implementó el Consejo Nacional de Áreas Protegidas (CONAP), como respuesta del Estado para reducir los impactos en los recursos de la reserva; lo que se busca es asignar derechos de uso de los recursos naturales a empresas forestales (Instituto de Incidencia Ambiental). *Ibidem* pág. 17 – 20, 49.

³ De acuerdo con lo señalado en 1999 por la Comisión para el Esclarecimiento Histórico (CEH), “La estructura agraria en Guatemala sigue caracterizada por una histórica alta concentración de los recursos en un número reducido de grandes unidades económicas, agrícolas y no agrícolas, que ha producido un patrón distributivo profundamente desigual de los beneficios del crecimiento económico y ha estrechado las opciones económicas y sociales de amplios sectores de la población” (R-PP Guatemala 2012: 55).

⁴ A mediados de 2011, en Guatemala estaban vigentes 117 licencias de minería metálica. Sin embargo, a pesar de que todos estos departamentos están habitados predominantemente por comunidades indígenas mayas, no se las consultó antes de que estos permisos fueran concedidos (OCMAL 2011: 73).

⁵ Anteriormente, empresas mineras canadienses como Skye Resources de Canadá y HudBay Minerals explotaron níquel en esta zona (OCMAL 2011: 74).

⁶ Las cinco comarcas reconocidas por el Estado panameño son: i) comarca de San Blas, ahora comarca de Kuna Yala (Ley 16 de 19 de febrero de 1953), ii) comarca Embera de Darién (Ley 22 de 8 de noviembre de 1983), iii) Comarca Kuna de Madungandi (Ley 24 de 12 de enero de 1996), iv) comarca Ngöbe-Buglé (Ley 10 de 7 de marzo de 1997), y iv) comarca Kuna de Wargandi (Ley 34 de 25 de julio de 2000). Falta el reconocimiento legal de los territorios de los nasos, bribris y las comunidades emberas y wounaanés de tierras colectivas (Coordinadora Nacional de Pueblos Indígenas de Panamá, COONAPIP, 2009: 9).

⁷ El Virreinato del Perú fue creado por la Corona Española como una entidad política, administrativa y económica para ejercer el dominio. Estuvo vigente desde 1542 hasta la Independencia en 1824.

⁸ Justificación y antecedentes del Seminario Censos 2010 y Pueblos Indígenas en Latinoamérica. Cartagena de Indias, 2 a 4 de agosto de 2011.

⁹ La Ley de Reforma Agraria de 1964 así lo establece.

¹⁰ 1. De acuerdo con el II Censo de Comunidades Indígenas de la Amazonia peruana, elaborado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática, existen 60 etnias en la Amazonia peruana, agrupadas en 13 familias lingüísticas. Dentro de ellas se encuentran los amueshas, asháninkas, ashéninkas, caquintes, chamicuros, culinas, matsiguengas, nomatsiguengas, piro y resígaros (familia Arahua); chayahuitas y jeberos (familia Cahuapana), amarakaeris, arazaeris, huachipaeris, kisamberis, pukirieris, sapitieris y toyoeris (familia Harakmbut); boras, huitoto-menecas, huitoto-muruis, huitoto-muinanes y ocainas (familia Huitoto); achuales, aguarunas, candoshi-muratos, huambisas y jíbaros, (familia Jíbaro); amahuacas, capanahuas, cashibo-cacataibos, cashinahuas, cujareños, isconahuas, mayorunas, morunahuas, parquenahuas, pisabos, marinahuas, mastanahuas, sharanahuas, shipibo-conibos y yaminahuas (familia Pano); yaguas (familia Peba-Yagua), lamas, quichuas y kichwarunas (familia Quechua); aguanos, ticunas y urarinas (sin clasificación); ese'ejjas (familia Tacana); muniches, orejones y secoyas (familia Tucano); cocama-cocamillas y omaguas (familia Tupi-Guaraní); arabelas, iquitos y taushiros (familia Zaparo) (Dirección Nacional de Censos y Encuestas, 2008).

¹¹ La ley impulsa cambios en las comunidades en dos direcciones complementarias: su naturaleza jurídica y su régimen de tenencia de tierras. En el primer caso está en juego el cambio de un modelo asociativo basado en las características sociales y económicas de las comunidades por uno de naturaleza empresarial (art. 8º-10º), cuyos miembros, producida la modificación, serán considerados “socios” (Chirif 2012: 9).

¹² El expresidente del Perú Alán García, en una serie de columnas publicadas en el diario El Comercio en 2007, haciendo referencia al “perro del

hortelano”, criticó fuertemente a quienes se oponen a la propiedad en la Amazonia, dado que se estaban perdiendo ingresos para el país e impidiendo la generación de empleo.

- ¹³ En el censo 2001, el Estado colombiano define los grupos étnicos como “Colectivos que se diferencian de la sociedad hegemónica por el hecho de compartir rasgos comunes en cuanto a sus formas particulares de comunicación, socialización y trabajo, derivados de ordenamientos tradicionalmente heredados, de acuerdo con las complejas interacciones dadas entre los conocimientos y saberes, las organizaciones, las necesidades y el entorno de un pueblo, que se constituye en el fundamento de su existencia”. Desde el censo de 1993, la autoidentificación es uno de los criterios más importantes a la hora de definir e identificar la etnicidad en Colombia.
- ¹⁴ La ley define los resguardos como “[...] una institución legal y sociopolítica de carácter especial, conformada por una o más comunidades indígenas, que con un título de propiedad privada, poseen su territorio y se rigen para el manejo de éste y su vida interna por una organización autónoma amparada por el fuero indígena y su sistema normativo propio” (Decreto 2164 de 1995, art. 21).
- ¹⁵ Para profundizar sobre ZRC, ver Fajardo et ál. (1998) y Molano (1984).
- ¹⁶ Las áreas intervenidas son aquellas que han sido utilizadas para fines agrícolas y ganaderos.
- ¹⁷ “En primer lugar la expresión ‘soft law’ designaría tratados internacionales de cuyo contenido resulta difícil establecer derechos y obligaciones. Así por ejemplo cuando los acuerdos internacionales recogen normas programáticas o declarativas que determinan los derechos y deberes de las partes de una manera general, o cuando se emplea una terminología imprecisa 1. [...] En segundo lugar, la expresión ‘soft law’ también se emplearía en relación con acuerdos internacionales que confieren a las partes un amplio margen de discrecionalidad en el cumplimiento de las obligaciones asumidas, de manera que no se imponen obligaciones estrictas [...]. Por último la expresión se ha empleado para describir acuerdos a los que les falta un mecanismo obligatorio de resolución de controversias. Más aún, los tratados que son de facto no exigibles, son, por esta razón, no efectivos, y por tanto, se indica, serían ‘soft’ con independencia de su estatus ‘formal’” (Bellido 2004).
- ¹⁸ Ver: ODS-Sedoc. Disponible en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/512/10/PDF/N0651210.pdf?OpenElement>. Consultado el 24 de octubre de 2012.
- ¹⁹ Para explicar el planteamiento de gubernamentalidad de la etnicidad, Lu (2011) señala que, mediante esta ley, el Estado ejerce poder, creando nuevas formas de subjetivización de los indígenas.
- ²⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-030 de 2008, M.P.: Rodrigo Escobar Gil. En el mismo sentido, Corte Constitucional, Sentencia C-461 de 2008, M.P.: Manuel José Cepeda.
- ²¹ Constitución Política de Colombia, artículos 2, 7, 40 y 330, entre otros; Convenio 169 de la OIT, aprobado mediante la Ley 21 de 1991; Ley 70 de 1993, por la cual desarrolla el art. 55 transitorio de la Constitución y se reconoce a los Pueblos Afrodescendientes; Decreto 1320 de 1998, por el cual se reglamenta la consulta previa con las comunidades indígenas y negras para la explotación de los recursos naturales dentro de su territorio, entre otros.
- ²² Ver Corte Constitucional, Sentencia T769 de 2009. M.P.: Nilson Pinilla.
- ²³ “Consulta previa a comunidades étnicas enreda proyectos de desarrollo”. Disponible en: http://www.eltiempo.com/politica/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-11220667.html. Consultado el 20 de noviembre de 2012. También: “El detrás de cámaras en la pelea Restrepo vs. Vargas Lleras”. Disponible en: <http://www.lasillavacia.com/historia/el-detras-de-camaras-en-la-pelea-restrepo-vs-vargas-lleras-31532>. Consultado el 20 de noviembre de 2012.
- ²⁴ Las leyes ordinarias y el derecho de consulta previa, 20 de julio de 2012. Disponible en: <http://fuego.blogspot.com/2012/07/las-leyes-ordinarias-y-el-derecho-de.html>. Consultado el 20 de octubre de 2012.
- ²⁵ Cita del Informe del Relator Especial para Asuntos Indígenas James Anaya. Observaciones de la situación de la comunidad Charco La Pava y otras comunidades afectadas por el proyecto hidroeléctrico Chan 75 (Panamá).
- ²⁶ Panamá hace parte de otros convenios internacionales de la OIT. Disponible en: <http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/>. Consultada el 24 de octubre de 2012.
- ²⁷ Estas comunidades practican la horticultura, actividad que complementan con la caza, la pesca y la recolección.
- ²⁸ En Colombia, solo algunas sentencias son revisadas por la Corte Constitucional, mediante un proceso de selección realizado por la misma corporación.
- ²⁹ En ese sentido, la Corte Constitucional ordenó las siguientes medidas: la mencionada suspensión, culminar los estudios científicos y de fondo sobre el impacto ambiental, incluyendo su amplia difusión y evitando la emisión de licencias que afecten la biodiversidad y el medio ambiente; rehacer los trámites para la consulta previa con todas las comunidades interesadas; analizar las condiciones de seguridad en relación con la presencia militar; acompañamiento de los organismos de derechos humanos en este caso (Corte Constitucional, Sentencia T 769 de 2009, M.P.: Nilson Pinilla).

- ³⁰ Desde el punto de vista sociocultural, los terrenos concesionados hacen parte de los territorios indígenas de las comunidades mayas sipakapenses, un enclave étnico-lingüístico acuñado entre los territorios de los mayas Mam y K'iche. Estas comunidades basan su economía en la agricultura familiar organizada en milpas, tierras que hacen parte del territorio colectivo de cada comunidad, aunque sean trabajadas por cada familia.
- ³¹ La Consulta de Buena Fe es una iniciativa comunitaria autónoma, amparada por la Procuraduría guatemalteca, y un instrumento legal legítimo para la toma de decisiones.
- ³² De 2.564 votantes inscritos, 2.448 votaron en contra (98%), 35 a favor, y 35 se abstuvieron (Van de Sandt 2009).
- ³³ De acuerdo con información del sitio web de la empresa, Yanacocha fue constituida legalmente en 1992 y sus accionistas y porcentajes de participación son: Newmont Mining Corporation (51,35%), EE.UU.; Cía. de Minas Buenaventura (43,65%), Perú; International Finance Corporation (IFC) (5%), del Grupo del Banco Mundial. Disponible en: <http://www.yanacocha.com.pe/la-compania/quienes-somos/>
- ³⁴ En el informe del primer año de gobierno del presidente Juan Manuel Santos, se señaló que una de las políticas sectoriales era el crecimiento sostenible y la competitividad, que incluyen el desarrollo minero y la expansión energética (Departamento Nacional de Planeación 2011). Así mismo, en el discurso del presidente Santos en la Conferencia Mundial sobre Desarrollo Sostenible, Río + 20 se anunció la declaratoria de “un área estratégica minera de 17,6 millones de hectáreas para garantizar la minería sostenible en una región de altísima biodiversidad” (Presidencia de la República 2012).
- ³⁵ Algunos casos son: la Comunidad Mayagna Sumo Awas Tingni vs. Nicaragua, la Comunidad Moiwana vs. Surinam, la Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay, la Comunidad Indígena Sawhoyamaxá vs. Paraguay, la comunidad afrodescendiente Saramaka vs. Surinam, entre otros.
- ³⁶ América Latina ostenta el 18% del total mundial de los tratados bilaterales de inversión ratificados hasta mediados de la década pasada y, a su vez, recibió el 35% del total de los 2.318 reclamos arbitrales y un 91% de los procedimientos arbitrales de ese período (UNCTAD 2009, citado en Bohoslavsky 2010), aunque a la fecha esta cifra podría ser mayor.
- ³⁷ Artículo 1° Contratos de estabilidad jurídica. <Artículo CONDICIONALMENTE exequible> Se establecen los contratos de estabilidad jurídica con la finalidad de promover inversiones nuevas y de ampliar las existentes en el territorio nacional. Mediante estos contratos, el Estado garantiza a los inversionistas que los suscriban, que si durante su vigencia se modifica en forma adversa a estos alguna de las normas que haya sido identificada en los contratos como determinante de la inversión, los inversionistas tendrán derecho a que se les continúen aplicando dichas normas por el término de duración del contrato respectivo. Para todos los efectos, por modificación se entiende cualquier cambio en el texto de la norma efectuado por el Legislador si se trata de una ley, por el Ejecutivo o la entidad autónoma respectiva si se trata de un acto administrativo del orden nacional, o un cambio en la interpretación vinculante de la misma realizada por autoridad administrativa competente.
- ³⁸ El Plan Nacional de Desarrollo para el periodo 2010-2014 (Ley 1450 de 2011) identifica al sector minero-energético dentro de los más importantes para el país, categorizándolo como una de las locomotoras para el crecimiento y generación de empleo.
- ³⁹ Cuatro grandes transnacionales mineras operan en Guatemala bajo distintos nombres registrados. Tres de estas empresas son canadienses: Goldcorp (con domicilio en Vancouver), que opera 17 concesiones de exploración y una de explotación en San Marcos y Huehuetenango, a través de sus subsidiarias de propiedad total Montana Exploradora de Guatemala y Entre Mares de Guatemala; Nichromet Extractions (con domicilio en Montreal), representada por su subsidiaria Nichromet Guatemala, tiene ocho concesiones de exploración en Izabal y Alta Verapaz; y HudBay Minerals (con domicilio en Toronto), que a través de su subsidiaria CGN (Compañía Guatemalteca de Níquel) opera dos concesiones de exploración y una de explotación en Izabal. La cuarta compañía es australiana: BHP/Billiton (con domicilio en Melbourne), que opera 18 concesiones de exploración en Izabal y Alta Verapaz, a través de sus subsidiarias Maya Níquel y Jaguar Níquel (Rosal 2008: 7, con base en varias fuentes en Internet; Van de Sandt 2009).
- ⁴⁰ La Corporación Financiera Internacional (CFI) propone una inversión de capital de hasta US\$15 millones en PetroNova Inc., una compañía de exploración de gas y petróleo con operaciones en Colombia. La compañía tiene interés de trabajar en cinco bloques de exploración en el país. Dos bloques son operados por PetroNova: el PUT 2 Block y el Bloque Tinigüa, ambos ubicados en la Cuenca Cagüán-Putumayo. Tres bloques son operados por Tecpetrol: CPO6, CPO7 y la COP8, ubicados en la cuenca de los Llanos, [...]. La inversión de la CFI se utilizará para financiar la primera fase de una campaña de exploración (2012), incluyendo, si es necesario, la perforación de pozos de exploración y adquisición de sísmica adicional. La ubicación exacta de los pozos de exploración se definirá sobre la base de la interpretación de la información sísmica ya adquirida. Disponible en: <http://justiciaambientalcolombia.org/2012/08/24/nuevo-proyecto-petrolero-en-putumayo-a-ser-financiado-por-la-cfi-grupo-del-banco-mundial/>.
- ⁴¹ El listado de proyectos que la CFI apoya se encuentra en: [http://www.ifc.org/ifcext/pressroom/ifcpressroom.nsf/PressReleasesEnglishSearchView&Query=ELDSUBJECT Oil and Gas & SearchOrder](http://www.ifc.org/ifcext/pressroom/ifcpressroom.nsf/PressReleasesEnglishSearchView&Query=ELDSUBJECT%20Oil%20and%20Gas%20&SearchOrder).
- ⁴² “Banco Mundial inicia caso sobre mina de Eco Oro Minerals. La decisión de la CAO se dio como consecuencia de una denuncia presentada el mes pasado por grupos potencialmente afectados por el proyecto minero en Bucaramanga, Colombia. La denuncia afirma que la CFI, entidad del Grupo del Banco Mundial que presta al sector privado, desconoció sus propias políticas al invertir USD \$11,79 millones en el proyecto de la compañía con sede en Vancouver, Canadá. La Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente (AIDA), el Centro para el Derecho Ambiental Internacional (CIEL) y Alerta Minera Canadá apoyan la solicitud de auditoría al proyecto minero del Comité ante la CAO, y recomiendan la retirada de la inversión de la CFI”. Disponible en: <http://www.elfrente.com.co/ndex.php/panorama/economia/item/9417-banco-mundial-inicia-caso-sobre-mina-de-eco-oro-minerals>.

⁴³ Modificado por el Decreto Nacional 3258 de 2002 y las leyes 383 de 1997, 488 de 1998 y 863 de 2003. Igualmente reglamentado parcialmente por los decretos nacionales 422 de 1991; 847, 1333 y 1960 de 1996; 3050, 700 y 124 de 1997; 841, 1514 y 2201 de 1998; 558, 1345, 1737 y 2277 de 1999; 531 de 2000; 333 y 406 de 2001; y 4400 de 2004.

⁴⁴ Leyes 756 de 2002 y 858 de 2003.

⁴⁵ Estatuto Tributario (Decreto 624 de 1989), art. 26; ver también Campodónico (2008), González (2011a) y Acquatella (2012: 101).

⁴⁶ Pardo (2011) calcula que al autorizar la deducción sobre el impuesto de renta de las regalías que las compañías mineras pagan por explotar los recursos naturales no renovables, el Gobierno dejó de recaudar cerca de US\$1.274 millones entre 2005 y 2011.

⁴⁷ La oficina jurídica de la DIAN se apoyó en una sentencia de la Corte Constitucional (C-1071 de 2003) según la cual las regalías no se causan en virtud de la titularidad que tiene el Estado sobre los recursos naturales no renovables, sino al permitir su explotación por parte de terceros.

⁴⁸ Estatuto Tributario (Decreto 624 de 1989), art. 158, num. 3; Ley 1430 de 2010 (Reforma Tributaria), art. 1; Pardo (2011a: 3).

⁴⁹ Estatuto Tributario (Decreto 624 de 1989), art. 158, num. 1 y su par. 1.

⁵⁰ Estatuto Tributario (Decreto 624 de 1989), art. 158, num. 2; Pardo (2011a).

⁵¹ Según el artículo 26 del Estatuto, la renta bruta es un paso previo para calcular la renta líquida; esto se hace restando a los ingresos netos, cuando sea el caso, los costos realizados imputables a tales ingresos.

⁵² Estatuto Tributario (Decreto 624 de 1989), art. 125.

⁵³ Estatuto Tributario (Decreto 624 de 1989).

⁵⁴ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-221 de 1997. M.P.: Alejandro Martínez Caballero; Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-107 de 2003. M.P.: Rodrigo Escobar Gil.

⁵⁵ En 2011, el Congreso aprobó el Acto Legislativo 02, que estableció un nuevo sistema de regalías más centralista, en virtud del cual el Gobierno central administra unos fondos nacionales de regalías que reparte equitativamente entre las regiones.

⁵⁶ Las regalías mineras se liquidan en Colombia teniendo en cuenta (i) la cantidad de mineral explotado, (ii) el precio base para liquidarlas fijado por el Ministerio de Minas para cada mineral a través de la Unidad de Planeación Minero Energética (UPME) y (iii) el porcentaje gravable fijado por la Ley de Regalías.

⁵⁷ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-800 de 2008. M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa.

⁵⁸ Actualmente se discute en el Congreso un proyecto de ley para incrementar el porcentaje de regalías por explotación de oro, pero el Gobierno ya ha manifestado que no apoyará dicha iniciativa.

⁵⁹ La reciente reforma al régimen de regalías aprobada en 2011 establece que estas deberán invertirse así: 60% para servicios de bienestar como educación, salud, asistencia escolar y cobertura de agua potable y saneamiento básico; 30% para financiar proyectos de los planes de desarrollo de los municipios; y 10% para financiar mesadas pensionales.

⁶⁰ Este destino solo podrá cambiarse cuando las entidades territoriales alcancen las coberturas mínimas en educación básica, 90%; salud para los más pobres, 100%; agua potable, 70%; alcantarillado, 70%; y mortalidad infantil, 1%.

⁶¹ Véase, entre otros, Meisel (2007) y diversos reportes del Banco de la República.

⁶² Existen otras disposiciones pertinentes para el presente documento en tanto contienen diversos incentivos tributarios para el sector: el Régimen de Estabilidad Jurídica de la Inversión Extranjera (Decreto Legislativo 662), la Ley de Promoción de la Inversión Privada (Decreto Legislativo 757) y la Ley de Inversiones en el Sector Minero (Decreto Legislativo 708), todas promulgadas en 1991 con miras a promover la inversión privada a través de diversos incentivos, entre ellos, los tributarios.

⁶³ Régimen de Estabilidad Jurídica de la Inversión Extranjera (Decreto Legislativo No 662), artículo 7.

⁶⁴ Conocido en otros países como impuesto al valor agregado (IVA).

⁶⁵ Ley 28258, arts. 3.1, 3.2, 3.3 y 3; Ley 29788 expedida en 2011, art. 2. Los trimestres son: enero-marzo, abril-junio, julio-septiembre y octubre-diciembre.

⁶⁶ Ley 28258, art. 4.3; Ley 29788 expedida en 2011, art. 3.

- ⁶⁷ Ley 28258, art. 3.4; Ley 29788 expedida en 2011, art. 2.
- ⁶⁸ Ley 28258, art. 4.4; Ley 29788 expedida en 2011, art. 3.
- ⁶⁹ Constitución Política de la República de Guatemala, arts. 7 y 8.
- ⁷⁰ Ley de Minería (Decreto 48-97), art. 9.
- ⁷¹ Consultado en la página oficial del Ministerio de Energía y Minas de Guatemala. Disponible en: <http://www.mem.gob.gt/2012/04/lorem-ipsam-dolor-sit-amet-consectetur-adipiscing-elit/>.
- ⁷² Ley de Minería de Guatemala (Decreto 48-97), art. 2.
- ⁷³ Ley de Minería de Guatemala (Decreto 48-97), art. 56.
- ⁷⁴ Ley de Minería de Guatemala (Decreto 48-97), arts. 31, lit. d, y 61.
- ⁷⁵ Ley de Minería de Guatemala (Decreto 48-97), art. 64.
- ⁷⁶ Ley de Minería de Guatemala (Decreto 48-97), art. 63.
- ⁷⁷ Acuerdo Gubernativo 176-2001, art. 29.
- ⁷⁸ Según el artículo 8 del Decreto 26-92, “[c]onstituye renta bruta el conjunto de ingresos, utilidades y beneficios de toda naturaleza; gravados y exentos, habituales o no, devengados o percibidos en el período de imposición”.
- ⁷⁹ Ley de Impuestos sobre la Renta (Decreto 26-92), arts. 44, 44A y 72; Superintendencia de Administración Tributaria (s.f.).
- ⁸⁰ Ley del Impuesto al Valor Agregado (IVA) (Decreto 27-92 del Congreso), arts. 3 y 4; Superintendencia de Administración Tributaria (s.f.).
- ⁸¹ Ley del Impuesto al Valor Agregado (IVA) (Decreto 27-92 del Congreso), art. 41.
- ⁸² Ley de Minería de Guatemala (Decreto 48-97), arts. 86, 87 y 88.
- ⁸³ Ley de Minería de Guatemala (Decreto 48-97), art. 66, lits. a, e y f.; la unidad es una medida establecida anualmente por el Ministerio de Energía y Minas, de acuerdo con el artículo 67 de la misma ley.
- ⁸⁴ Ley de Minería de Guatemala (Decreto 48-97), art. 66, lits. b, c y d; Superintendencia de Administración Tributaria (s.f.).
- ⁸⁵ Código de Recursos Minerales (Ley 23 de 1963), art. 212; Ley 3 de junio 28 de 1988, art. 13.
- ⁸⁶ Código de Recursos Minerales (Ley 23 de 1963), arts. 213 y 218.
- ⁸⁷ Código de Recursos Minerales (Ley 23 de 1963); Ley 3 de junio 28 de 1988; Confederación de Empresarios de Andalucía (s.f.).
- ⁸⁸ Ley de Estabilidad Jurídica (Ley 54 de 1998), art. 8.
- ⁸⁹ Ley de Estabilidad Jurídica (Ley 54 de 1998), art. 10.
- ⁹⁰ Ley de Estabilidad Jurídica (Ley 54 de 1998), art. 16.
- ⁹¹ <http://www.gaiaamazonas.org/es/docman/test/actualidad-minera-en-la-amazonia-colombiana/>.
- ⁹² Ver también Dourjeanni, Barandiarán y Dourojeanni (2010: 57).
- ⁹³ Earthworks. “Hardrock Mining and Acid Mine Drainage”. Disponible en: http://www.earthworksaction.org/files/publications/FS_AMD.pdf.
- ⁹⁴ Inicialmente fue reglamentado por el Decreto Ejecutivo 59 de 16 de marzo de 2000 “Por el cual se reglamenta el Capítulo II del Título IV de la Ley 41 de 1° de julio de 1998 General de Ambiente de la República de Panamá”. Gaceta Oficial 24,015 de 22 de marzo de 2000.
- ⁹⁵ Debido a la implementación del Acuerdo de Promoción Comercial de Perú con Estados Unidos de América y su Enmienda, el Congreso de la República del Perú, mediante Ley 29157, delegó en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar sobre materias específicas a fin de apoyar la

competitividad económica, incluido el fortalecimiento institucional de la gestión ambiental, y se procedió a modificar la Ley 27446 mediante Decreto Legislativo 1078, de 27 de junio de 2008.

⁹⁶ Correspondiente al Anexo II del Decreto Supremo 019-2009-MINAM y a sus actualizaciones.

⁹⁷ <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=45524#52>.

⁹⁸ Las autoridades consultadas solo pueden emitir su opinión técnica a las áreas de su competencia.

⁹⁹ Incluidas áreas de amortiguamiento.

¹⁰⁰ Debe contener, como mínimo, antecedentes, descripción del proyecto, resumen de las opiniones técnicas de otras autoridades y de la ciudadanía, descripción de los impactos significativos y medidas de mitigación, resumen de las principales obligaciones del titular y conclusiones.

¹⁰¹ Es deber del titular del proyecto comunicar, dentro de los 30 días hábiles posteriores al inicio de obras, a la autoridad competente para que el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) ejecute la función de supervisión, fiscalización y sanción ambiental.

¹⁰² El seguimiento y control corresponde a la implementación de las recomendaciones incluidas en el informe ambiental de la EAE.

¹⁰³ Según información oficial, la plataforma VITAL está en funcionamiento desde el 20 de junio de 2011. Disponible en: <http://www.anla.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=1299&conID=4734>.

¹⁰⁴ Sistema de Información Pública. Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales. Disponible en: <http://www.sip.marn.gob.gt/public/default.aspx>.

¹⁰⁵ Disponible en: <http://www.marn.gob.gt/>.

¹⁰⁶ Inclusive sin necesidad de indicar la causa del requerimiento, a excepción de información expresamente excluida.

¹⁰⁷ Salvo las excepciones previstas en los artículos 15, 15A, 15B, 16 y 17 de la Ley 27806, modificada por Ley 27927; Decreto Supremo 043-1003-PCM.

¹⁰⁸ Ley 28611, artículo 42, Decreto Supremo 019-2009-MINAM, artículo 7.

¹⁰⁹ No debe confundirse con los costos de reproducción, los cuales deben incluir los gastos directos y exclusivos para esto.

¹¹⁰ La información del MINAM será difundida mediante su portal de transparencia, acorde con los artículos 16-19 del Capítulo I "Del Portal de Transparencia del MINAM", Título III "Portal de Transparencia, del Decreto Supremo 002-2009-MINAM".

¹¹¹ "Ambientalistas rechazan 'Decreto Chorizo' y se preparan para defender una vez más los estudios de impacto ambiental". Comunicado de prensa del 10 de agosto de 2011, avalado por una veintena de organizaciones ambientales de Panamá.

¹¹² Al respecto, ver Martínez (2007) y Gudynas (2009),

¹¹³ El Yasuní depende de ti. Disponible en: <http://www.amazoniaporlavida.org/es/La-propuesta/>.

¹¹⁴ Sobre conflictividad social, ver, entre otros: Bebbington (2007). El artículo reproduce, con permiso del autor, secciones de su ensayo "La sostenibilidad social de los recursos rurales: apreciaciones a partir de los conflictos mineros en Latinoamérica"; Yagenova (2012); Padilla (2010); Castagnino (2006); CINEP (2012).

¹¹⁵ A/HRC/4/35 de 2007 presentado al Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas Distr. General, 21 de marzo de 2011.

¹¹⁶ Business & Human Rights Resource Centre. Disponible en: <http://www.business-humanrights.org/LegalPortal/Home>.

¹¹⁷ El Pacto Mundial. Disponible en: <http://www.un.org/es/globalcompact/principles.shtml>.



1238 Wisconsin Avenue NW
Suite 300
Washington, DC 20007
www.rightsandresources.org