

# Gobernanza de las Industrias Extractivas en América Latina

Material de capacitación  
introdutorio

## Capítulo 3: Impactos territoriales de la actividad extractiva

**Editores:**

Juan Luis Dammert Bello

Javier Arellano Yanguas

# Índice

**CAPÍTULO 3: IMPACTOS TERRITORIALES DE LA ACTIVIDAD EXTRACTIVA** ..... 3

1. PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y MARCOS INSTITUCIONALES PARA LA GESTIÓN AMBIENTAL Y SOCIAL ..... 3

2. GÉNERO E INDUSTRIAS EXTRACTIVAS..... 5

3. LAS INDUSTRIAS EXTRACTIVAS Y LOS PUEBLOS INDÍGENAS ..... 8

4. PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONSULTA PREVIA ..... 11

5. CONFLICTOS LOCALES POR INDUSTRIAS EXTRACTIVAS ..... 15

## SOBRE ESTE DOCUMENTO

Este capítulo es parte de la publicación *Gobernanza de las Industrias Extractivas en América Latina*. Documento de capacitación introductorio. Disponible en: <https://resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/gobernanza-industrias-extractivas-america-latina-capacitacion>



# CAPÍTULO 3: IMPACTOS TERRITORIALES DE LA ACTIVIDAD EXTRACTIVA

## 1. Planificación territorial y marcos institucionales para la gestión ambiental y social

### Planificación territorial

Las industrias extractivas generan cambios drásticos y, frecuentemente, a gran escala en los territorios donde se establecen. Los potenciales impactos negativos de las industrias extractivas ponen en riesgo medios de vida tradicionales, como agricultura y ganadería, consumen y deterioran recursos hídricos, y dificultan la puesta en marcha de actividades económicas alternativas. En ese contexto, la planificación territorial es una herramienta para organizar el uso del territorio, minimizando conflictos y asegurando su sostenibilidad. Para ello se determinan políticas de uso del territorio y sus recursos que tratan de equilibrar objetivos económicos, ambientales y sociales.

Muchos gobiernos y empresas extractivas son reticentes a la realización de procesos de planificación territorial porque estiman que pueden suponer un freno a la inversión. Sin embargo, estos procesos, en principio, no conllevan un veto a las actividades extractivas, sino que, a partir de criterios medioambientales y sociales, determinan dónde y bajo qué condiciones pueden desarrollarse las diferentes actividades económicas. Por lo tanto, aunque los planes de uso del territorio pueden identificar lugares vetados para la actividad extractiva, la existencia de reglas claras puede también promover la inversión al señalar con claridad las áreas donde las empresas pueden explorar y extraer recursos con menores impactos medioambientales y sociales, reduciendo así el riesgo de conflicto con las comunidades locales.

La elaboración de la planificación territorial conlleva el estudio de las características naturales del territorio, su uso a lo largo de la historia, su relación con los territorios circundantes, las oportunidades y limitaciones para el desarrollo de distintas actividades económicas, etc. Esos estudios requieren una gran cantidad de información y la participación de todos los actores involucrados. El análisis de toda esa información sirve para generar distintos escenarios que tienen que ser después consensuados.

La elaboración de estos planes, su alcance y su uso forman parte de los marcos institucionales a través de los que cada país regula la actividad extractiva en los espacios locales.

### Marcos institucionales para la gestión ambiental y social

De acuerdo con el precepto 5 de la Carta de los Recursos Naturales, los costos sociales y ambientales de las industrias extractivas usualmente afectan de manera desproporcionada a las poblaciones cercanas a la zona de extracción. En este sentido, los estados tienen la responsabilidad de acercar las decisiones públicas sobre la extracción de los recursos naturales a la población, incluso desde etapas previas a la extracción.

Es aquí donde surge la importancia de contar con marcos institucionales que aborden, desde distintas dimensiones, los impactos territoriales generados por las industrias extractivas. Hay tres dimensiones que son especialmente importantes regular: los derechos de propiedad sobre el suelo y el subsuelo, los impactos sociales y los impactos medioambientales.

Los derechos de propiedad sobre el suelo y el subsuelo es el primer aspecto a considerar. Por lo general, el régimen de propiedad de los recursos naturales está establecido en la constitución de los países. Sin embargo, también debe existir un marco legal claro para aspectos específicos. La legislación debe ser clara sobre cuáles son los derechos sobre las regalías o rentas que existen tanto para los ciudadanos del país como para las comunidades locales. Por otro lado, el acceso y disponibilidad de bienes comunes necesarios, como el agua, también deberían estar regulados por leyes específicas.

La segunda dimensión importante es la determinación de una institucionalidad que regule la participación de la sociedad local. Normalmente está ligada con el marco de descentralización y participación ciudadana.

Los gobiernos necesitan implementar un marco de institucionalidad social para asegurar una buena relación entre las distintas partes interesadas y las comunidades afectadas por la extracción. Esto implica que exista una participación significativa y que se pongan en funcionamiento procedimientos de resolución de conflictos, así como las salvaguardas necesarias para preservar los derechos humanos. Este último punto está profundamente relacionado a la protección de poblaciones indígenas y la aplicación de mecanismos de consulta previa, libre e informada.

La institucionalidad ambiental es el tercer componente del marco institucional. Los países de América Latina vienen implementando leyes relacionadas a la preservación de los ecosistemas desde los años 1970. Sin embargo, es a partir de e 1990 y más claramente después de 2000 cuando surge una preocupación por hacer de los esfuerzos de protección ambiental multisectoriales. Esto significa que son implementadas una serie de leyes marco para gestionar el medio ambiente. Los marcos institucionales para la gestión ambiental deben garantizar un monitoreo y control efectivo de los impactos ambientales de las industrias extractivas. En el plano del monitoreo hace falta un sistema de evaluación ambiental estratégica que acompañe el desarrollo de un proyecto extractivo. Asimismo, las evaluaciones de impacto ambiental deben ser tomadas en cuenta como un insumo básico para los procesos de toma de decisión en cada etapa del proyecto.

Por último, se espera que los marcos institucionales ambientales y sociales se complementen entre sí. Por ejemplo, el proceso de validación de los estudios de impacto ambiental debe tomar en cuenta los mecanismos existentes de participación.

(AH y JAY)

### **Lecturas recomendadas**

Ballón E., Molina R., Viale C., Monge C. 2017. *Minería y marcos institucionales en la región andina*. Lima, Natural Resource Governance Institute, GIZ .

Natural Resource Governance Institute. 2017. *Natural Resource Charter Benchmarking Framework*. Londres, NRGi.

## 2. Género e industrias extractivas

### Mensajes clave:

- Las mujeres son particularmente vulnerables a los cambios ambientales y sociales que produce la actividad extractiva.
- Dentro del sector extractivo prevalece una cultura masculina que impide la inclusión de más mujeres como trabajadoras directas
- Muchas mujeres trabajan en la pequeña minería y minería artesanal, pero hoy se enfrentan a una alta vulnerabilidad laboral por la informalidad y el avance de la minería ilegal.
- Las políticas de participación ciudadana aún son incapaces de incorporar un enfoque de género que sirva para recoger las agendas y visiones de las mujeres en los territorios extractivos
- Es necesario mejorar los sistemas de recojo de información desagregada por género, cuestionar parámetros occidentales y patriarcales, y promover estudios desde la perspectiva de la interseccionalidad y la economía del cuidado.

### 1. Relaciones de género, recursos naturales e industrias extractivas

Los roles y relaciones de género son construcciones sociales sobre lo que un hombre y una mujer “es” en determinado contexto histórico. Estos roles y relaciones les dan a las personas una identidad y modos de expresarla, pero también las posiciona en lugares de mayor o menor poder en la sociedad (Butler & Soley Beltrán 2006). Históricamente, las mujeres han ocupado posiciones sociales de desventaja, ligadas a un rol de cuidadoras y reproductoras. La modernidad y la instauración de sociedades y economías capitalistas han profundizado esos roles (Federicci 2004).

Los estudios de género y recursos naturales han puesto de relieve el papel activo que millones de mujeres indígenas y campesinas desempeñan en el cuidado del medio ambiente (Shiva 1994). Sin embargo, en contextos de amplia desigualdad social y expansión de lógicas extractivistas, esos mismos grupos de mujeres sufren más riesgos medioambientales y tienden a ser excluidas de los beneficios de la actividad extractiva.

En los todavía escasos estudios de género en relación a las industrias extractivas, hay cuatro temas que centran el interés: trabajo asalariado en el sector, la situación en la minería a pequeña escala (en sus diferentes modalidades), y la participación en los beneficios y en la toma de decisiones.

Respecto al trabajo asalariado, los estudios de género ponen de relieve las barreras culturales que las mujeres enfrentan para entrar en un mercado laboral marcado por una fuerte cultura masculina (Stefanovic & Saavedra 2016). Sin embargo, aunque las mujeres son normalmente excluidas, hay también testimonios de que en algunos contextos la actividad extractiva ofrece oportunidades de desarrollo y mayor autonomía para las mujeres (Tolonen 2018).

Un importante esfuerzo de la literatura sobre género y extractivas se enfocan en el caso de la pequeña minería artesanal, informal y también ilegal. En América Latina

las condiciones de trabajo de mujeres indígenas y campesinas en el sector suele estar marcado por una alta precariedad y condiciones de trabajo que impactan negativamente sobre su salud (Aranibar, Sandi & Lafuente 2017). En Bolivia, las cooperativas mineras excluyen a las mujeres de posiciones de beneficio y poder (Chaparro 2005). En el caso colombiano, las mujeres indígenas mineras poseen un importante rol en reproducir prácticas culturales tradicionales, pero también se encuentran en riesgo ante la expansión de la minería ilegal (Chambilla 2016). En Perú las “pallaqueras” no suelen ganar el sueldo mínimo, poseen menos educación y muchas son jefas de hogar en solitario (Orozco, Eto & Arista 2017).

Existe también desigualdad de género en la distribución de los beneficios que crea la actividad extractiva. Si bien en los países andinos la minería y los hidrocarburos han ayudado a reducir la pobreza, los datos oficiales desagregados muestran que los habitantes de las zonas rurales se han beneficiado menos de esa mejora que los de las zonas urbanas. Esas diferencias son mayores en el caso de las poblaciones indígenas viviendo en zonas rurales y, en todos los espacios y grupos de población, las mujeres son las que menos se han beneficiado (Paredes 2016). Algunos estudios de caso en minería discuten qué sucede en el ámbito comunal y familiar para entender cómo los roles de género contribuyen a excluir a mujeres en sociedades patriarcales (Cuadros 2010).

Finalmente, otro grupo de estudios se han centrado en la participación de las mujeres en las tomas de decisión, consultas públicas y planes de desarrollo vinculados a la puesta en marcha de operaciones mineras y petroleras. El caso canadiense sirve como un referente importante para visualizar los límites de esta participación. A pesar de tener normas progresivas e inclusivas de reconocimiento indígenas (y crecientemente una agenda feminista explícita), los procesos de participación ciudadana fallan en comprender cómo se toman decisiones a nivel local, obviando la voz de las mujeres en territorios extractivos (O’Faircheallaigh 2011). En Perú a pesar de los avances en materia de participación y consulta ciudadana, los mecanismos disponibles aún carecen de enfoques de género transversales que incorporen las preocupaciones de las mujeres en los planes de desarrollo (Valencia 2017).

## 2. Cómo analizar relaciones de género y extractivas

Para poder desarrollar mejor conocimiento que informe futuras políticas de género en el sector, es útil incorporar miradas interseccionales, poscoloniales y feministas. La agenda pendiente se podría beneficiar de enfoques relacionales que entiendan al género como una construcción social dinámica en el tiempo y dependiente del contexto.

La interseccionalidad es una rama de la teoría feminista que privilegia la relación entre la condición de género, la raza y la clase social (Crenshaw 1991). América Latina es una región donde por décadas los movimientos sociales y la academia preocupada por la inclusión ha desarrollado esta mirada para entender procesos sociales (Vigoya 2016). Sin embargo, para diseñar estudios aplicados desde la interseccionalidad para la minería y los hidrocarburos, se requiere disponer de más y mejores datos desagregados por género (y no sólo por sexo). Esa desagregación ayudaría a tener una imagen más real de las regiones y localidades extractivas en contraste con las zonas no-productivas (Viale & De la Puente 2018).

Otra barrera importante para incorporar la perspectiva de género es superar las posturas occidentales e incluso “coloniales” que se utilizan para diseñar mecanismos de gobernanza e instrumentos de recolección de información. En el caso canadiense, académicos y líderes de la sociedad civil critican las políticas del sector extractivo

por reproducir categorías de género binarias, ignorando la particularidad de cada sociedad para definir sus roles de género. Se argumenta que esta división contribuiría a reproducir miradas coloniales sobre las poblaciones indígenas donde las mujeres suelen ser entendidas como víctimas antes que como agentes (Kennedy et al 2018). En la región andina las mujeres indígenas viviendo en localidades extractivas han utilizado sus propios marcos culturales para organizarse, definirse y movilizarse (Jenkins 2015).

Otro tema pendiente de ser explorado en los estudios sobre extractivas y género es el caso de la economía del cuidado como parte de la cadena de valor. No existe suficiente información ni visibilidad sobre cuáles son los roles económicos que las mujeres cumplen desde el ámbito privado, lo cual sin embargo beneficia directamente a la actividad extractiva (Benya 2015). De esta manera, y como ha sido evidenciado en Perú, los proyectos mineros se benefician de las tareas cotidianas de cuidado que realizan mujeres campesinas y jóvenes migrantes a los nuevos distritos mineros (Pérez, De la Puente & Ugarte 2019).

(LDP)

### **Lecturas recomendadas**

Pérez, L. M., De la Puente Burlando, L., & Ugarte, D. 2019. *Las cuidadoras de los mineros: Género y gran minería en Cotabambas* (1a ed.). Lima: Universidad del Pacífico

Stefanovic, A. F., & Saavedra, M. 2016. *Las mujeres en el sector minero de Chile. Propuestas para políticas públicas de igualdad*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

### 3. Las industrias extractivas y los pueblos indígenas

Los pueblos indígenas están crecientemente expuestos a los impactos sociales, ambientales, culturales y económicos de las industrias extractivas, tanto en actividades mineras como petroleras. La situación se ha agravado por el incremento de la demanda de estos recursos y las mejoras tecnológicas que permiten acceder y hacer viables a depósitos cada vez más remotos. Esto es también cierto en el caso de Colombia y Perú. En el caso de Perú, casi la totalidad de los pueblos indígenas amazónicos tienen superpuestos lotes petroleros ya licitados o por licitar<sup>1</sup>. Las concesiones minero metalúrgicas se extienden por toda la región andina peruana, notoriamente, aunque no de forma exclusiva, en lugares donde hay una alta concentración de comunidades campesinas. En Colombia, sucede lo mismo con las concesiones mineras en la Amazonía<sup>2</sup>, mientras desde hace muchas décadas se desarrollan grandes operaciones de explotación de carbón en la Guajira y El Cesar que afectan a pueblos indígenas. Además, ambos países tienen un record muy negativo de minería ilegal aurífera en territorios indígenas.

En el caso de los pueblos indígenas los impactos de las industrias extractivas se agravan cuando se toma en consideración el significado que tienen sus territorios como base de su existencia y su autonomía. Así lo reconocen claramente el Convenio n° 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. En términos generales, las afectaciones de las industrias extractivas a los pueblos indígenas se relacionan con una deficiente presencia del Estado en sus territorios y la ausencia de estándares ambientales y sociales adecuados.

Las familias indígenas obtienen la mayoría de sus alimentos de sus tierras y el agua de sus fuentes de agua fresca (y en algunos casos del subsuelo con pozos). Esa estrecha conexión con el entorno hace que la contaminación del aire, suelos, ríos, lagos y otros recursos naturales incrementa el riesgo de daño. Esto es así para todos los grupos de edad, pero particularmente para los niños y niñas, y para las mujeres en edad de tener hijos. La extracción de recursos conlleva un alto riesgo de que los alimentos tradicionales de los pueblos indígenas, producidos localmente (animales y vegetales), acumulen contaminación de sustancias químicas.

Algunos pueblos indígenas han estado expuestos a contaminación como resultado de actividades extractivas por largos períodos de tiempo. Cuando un territorio indígena y su población están expuestos simultáneamente a múltiples actividades extractivas se incrementa su riesgo por impactos acumulativos.

Al tener las economías locales indígenas un alto componente de autoconsumo, el impacto de la contaminación tiende a ser subvalorado. Estas características específicas de los pueblos indígenas no son tenidas en cuenta cuando los gobiernos y empresas calculan las compensaciones a las que tienen derecho los pueblos indígenas. Esta

1 Ver [https://www.researchgate.net/figure/Map-of-all-current-oil-and-gas-concessions-proposed-concessions-and-technical\\_fig1\\_230647201](https://www.researchgate.net/figure/Map-of-all-current-oil-and-gas-concessions-proposed-concessions-and-technical_fig1_230647201)

2 Para la minería en la Amazonia colombiana ver <https://www.elespectador.com/noticias/medio-ambiente/la-mineria-gran-escala-amenaza-el-territorio-y-la-vida-de-los-pueblos-indigenas-de-la-amazonia-articulo-862293>

situación se va agravada porque, con frecuencia, sus territorios tienden a ser considerados tierras vacías, disponibles para las actividades extractivas, a pesar de haber sido habitadas desde tiempo inmemorial.

Los impactos de las industrias extractivas frecuentemente suponen una violación de los derechos humanos de los pueblos indígenas. El acceso a aire limpio, suelos, agua y alimentos no contaminados son principios fundamentales de la salud física y mental<sup>3</sup>. El interés de los gobiernos y las empresas de maximizar los beneficios de la extracción tiende a minimizar el cumplimiento de obligaciones legales, tanto en la definición de las condiciones de la extracción como en la remediación de los impactos que ya han sufrido los pueblos indígenas.

Dada la disparidad de poder entre las empresas extractivas y los pueblos indígenas y comunidades, y la tendencia de los gobiernos a defender los intereses de las empresas, a menudo los casos de contaminación deben ser llevados a tribunales. Allí, los pueblos y comunidades campesinas tienen la carga de probar los daños, lo cual hace muy difícil obtener justicia. La falta de recursos para los litigios y la discriminación imperante perpetúan la falta de información sobre los impactos que las autoridades estatales deberían garantizar, tanto para prevenir como para garantizar la remediación y compensaciones. En algunos casos, el desarrollo de las operaciones puede llevar a la reubicación de la población indígena, alejándolos de los territorios donde se afincan valores culturales y espirituales. En el caso de pueblos en aislamiento voluntario, cuyos territorios no están exentos del riesgo de contaminación por actividades extractivas, los riesgos a la salud física y mental son aún mayores. En Colombia se ha reportado un impacto significativo de la actividad extractiva en los desplazamientos forzados de población indígena que se suma a la originada por la violencia.<sup>4</sup>

Desde inicios de la década de 1990, la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS) llamaron a prestar atención a la salud de los pueblos indígenas. Desde entonces los servicios de salud se han extendido. Sin embargo, la baja calidad de las infraestructuras y servicios, la falta de inversión en la salud rural, y la falta de políticas a nivel nacional para responder a la “pandemia silenciosa”<sup>5</sup> denunciada por las Naciones Unidas hacen que en Perú y Colombia la población indígena afectada en su salud por las actividades extractivas no reciban la atención debida. Pueblos indígenas en ambos países han denunciado la falta de interés de los sistemas estatales de salud para documentar la situación sanitaria a fin de evitar posibles costos atribuibles a la industria. Los impactos en la salud de los pueblos indígenas están lejos de estar siendo considerados como riesgo y de ser internalizados en los costos de la industria extractiva y la contabilidad fiscal para hacer frente a esta realidad y tomarlos en consideración en la toma de decisiones.

3 Knibbs, L., Sly, P. (2014). Indigenous health and environmental risk factors: an Australian problem with global analogues. *Global Health Action* 7:1-4.

4 Ver <http://encuentromegaproyectosymineria.blogspot.com/2011/10/mapa-de-mineria-petroleo-y-violacion-de.html>

5 Así se refiere el Relator Especial de Naciones Unidas sobre desechos tóxicos a los impactos de las actividades extractivas y del uso extensivo de pesticidas, en particular cuando se trata de niños (A/HRC/33/41).

En el último medio siglo, los marcos legales e institucionales de derechos humanos con relación a pueblos indígenas y a las sustancias tóxicas han avanzado, pero no siempre las legislaciones nacionales han sido ajustadas a estos marcos internacionales. A pesar de que, por implicar potenciales afectaciones a los derechos de los pueblos indígenas, las actividades extractivas eventualmente son objeto de procesos de consulta, tanto en Colombia como en Perú, los pueblos afectados tienden a no ver garantizados sus derechos mediante estas, sea que las consultas las realicen las empresas como en el primer caso, o el Estado, como en el caso peruano.

En este contexto es importante que los pueblos indígenas conozcan y exijan sus derechos incluyendo el derecho a la vida, a la integridad física y mental, el derecho a la integridad de su territorio y a no ser discriminados, a exigir información y transparencia, participación, justicia y reparación. Los pueblos indígenas tienen derecho además a exigir que la consulta previa permita tanto denegar el consentimiento como incidir en las condiciones de las futuras operaciones extractivas a fin de garantizar sus decisiones referidas a sus opciones de desarrollo, el derecho a beneficios y de compensación, además de los derechos laborales.

(FB)

## 4. Participación ciudadana y consulta previa

### Mensajes clave

- La participación ciudadana se entiende como el involucramiento de los ciudadanos en los asuntos públicos
- En relación con el sector extractivo, la participación busca garantizar que la toma de decisión considere las implicaciones de los proyectos para las comunidades y sus territorios
- Entre los mecanismos más comunes de participación ciudadana en el sector extractivo destacan la consulta ciudadana y la consulta previa.
- A pesar de registrarse una mayor participación, persisten obstáculos relacionados con la percepción de sus efectos sobre los proyectos, las implicaciones jurídicas y la asimetría de información y poder de los actores involucrados

### ¿Qué es la participación?

La participación es un elemento fundamental de la democracia, que hace referencia a la noción de involucramiento ciudadano en los asuntos públicos. Desde la democracia directa de la antigua Grecia hasta nuestros días, la idea de participación ha estado presente en los diferentes sistemas políticos como el elemento que permite conectar a los ciudadanos con los procesos de toma de decisión.

En las democracias representativas contemporáneas, la participación se manifiesta en diferentes espacios y a través de diferentes mecanismos. Por un lado, se encuentra la participación política, ligada estrechamente al ámbito electoral y específicamente al derecho a elegir y ser elegido consagrado constitucionalmente. Por otro, la participación ciudadana, que puede desarrollarse a través de las instituciones o fuera de ellas y no se encuentra ligada con el componente político-electoral. Sin embargo, cabe resaltar que esta distinción analítica es más difícil de establecer en la práctica participativa cotidiana (Jahncke Benavente y Meza 2010).

En América Latina, según datos de Latinobarómetro en 2018, el 48% de los ciudadanos considera que la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno. Sin embargo, solamente el 13% confía en los partidos políticos. En contextos de desafección política y bajo nivel de legitimidad de los partidos políticos como encargados de conectar las demandas ciudadanas con las políticas públicas, la participación ciudadana surge como un vehículo para promover el involucramiento de los ciudadanos en la toma de decisiones, generando espacios de control para la posterior rendición de cuentas.

### La participación ciudadana en la toma de decisiones en las industrias extractivas

La industria extractiva es un sector clave en muchas de las economías de América Latina. Se calcula que el valor de las reservas de combustibles fósiles equivale a casi cuatro veces el PIB de toda la región entre 2003 y 2014 (Vieyra et. al. 2019). Sin embargo, por décadas, la toma de decisiones ha sido opaca y, en muchos casos, los altos niveles de ingresos del sector han encubierto o promovido el uso indebido de recursos y la corrupción.

En América Latina, en los últimos años, la sociedad civil ha comenzado a organizarse con el objetivo de exigir la publicación de información sobre diferentes aspectos relacionados con los acuerdos alcanzados entre gobiernos y empresas extractivas. Se busca poner de relieve la evidente desconexión entre los recursos que produce el sector y su traducción en bienestar y prosperidad para la región y sus habitantes. Además, debido a los efectos potencialmente nocivos de los proyectos extractivos sobre el territorio, las comunidades y el medioambiente en general, los ciudadanos se han organizado para hacer oír su voz.

Los ciudadanos se lograrán beneficiar de la riqueza solo si el proceso de toma de decisiones alrededor de una potencial exploración y extracción se construye a partir de una estrategia nacional inclusiva e integral, un marco legal claro e instituciones competentes (NRGI 2014). Esta estrategia debe proyectarse en el largo plazo e incluir a la sociedad civil. La probabilidad de éxito está estrechamente correlacionada con el nivel de participación y apertura de las consultas en las que se cimiente (NRGI 2014). Sin embargo, como en muchas otras áreas de su competencia, los gobiernos –por presiones electorales, del sector privado o incluso por incapacidad– suelen avanzar en la exploración y posterior explotación de los recursos naturales sin haber diseñado una estrategia integral e inclusiva de largo plazo.

### **Los mecanismos de participación**

En respuesta a la dificultad de contar con estrategias inclusivas e integrales sobre las que se desarrollen los proyectos extractivos, América Latina se ha convertido, en los últimos años, en la región más activa en el mundo cuando se trata de procesos de participación ciudadana para ejercer control sobre proyectos extractivos. Entre los mecanismos más comúnmente utilizados para fomentar la participación en la toma de decisión en el sector extractivo destacan dos: las consultas ciudadanas o populares y la consulta previa. Ambos mecanismos no compiten, sino que son complementarios y pueden incluso potenciar otras formas de participación (Jahncke Benavente y Meza 2010: 80).

#### **a) La consulta ciudadana**

La consulta ciudadana es el “mecanismo por el cual los ciudadanos ejercen su derecho a consultar y ser consultados mediante el sufragio sobre los actos de gobierno de trascendencia, nacional, regional o local (...) que puedan afectar los derechos fundamentales de las personas, siempre que estén previamente informados en la materia respecto de la que se va a deliberar” (Jahncke Benavente y Meza 2010: 44).

A la hora de diseñar e implementar una consulta ciudadana, se deben tener en cuenta cuatro elementos clave: (i) cuál es el tema sobre el que se quiere consultar y cuál sería el efecto jurídico de la consulta, (ii) quiénes son los actores involucrados (quién consulta, a quién se consulta), (iii) cuál es el territorio en el que se aplicará, y (iv) cuál es el objetivo último de la consulta y qué características tendrá el procedimiento en sí mismo (como se desplegará el mecanismo y si el resultado será vinculante). A estos elementos se le debe sumar la garantía de acceso a información confiable por parte de los actores involucrados. Si bien las compañías extractivas se encuentran en medio del proceso y, en muchos casos, es su accionar el que lleva a que la comunidad apoye la necesidad de una consulta, es el Estado quien debe garantizar que se adopten todos los pasos establecidos por la legislación.

## **b) La consulta previa**

Los ciudadanos que pertenecen a grupos reconocidos como pueblos indígenas gozan del derecho de participación (política) por considerarse ciudadanos de un estado determinado, con derechos civiles y políticos y, por su condición de pueblo indígena con derecho a su autodeterminación, el cual está amparado bajo el Convenio N.º 169 de la OIT. La consulta previa parte, justamente, de la noción de autodeterminación y la necesidad de garantizar su participación en la toma de decisión sobre su territorio y comunidad.

La consulta previa es entonces el proceso por el cual los gobiernos consultan a los pueblos indígenas y tribales sobre las distintas propuestas legislativas, medidas administrativas, propuestas de políticas y programas que les puedan afectar directamente con el objetivo de lograr consenso o consentimiento (Jahncke Benavente y Meza 2010: 55). En este caso es importante que se respeten los usos y costumbres de la comunidad a la hora de establecer los lineamientos generales para el proceso.

Teniendo en cuenta que el objetivo último de la consulta es lograr consenso entre las partes sobre una decisión que afecta al pueblo indígena o tribal y su territorio, la noción de consentimiento libre, previo e informado, cumple un papel fundamental en el proceso. Que la consulta sea libre refiere a la garantía de que no exista ningún tipo de constreñimiento a la participación, previa pues debe tener lugar antes de que el proyecto en cuestión sea aprobado y, finalmente, debe garantizar el acceso a la información pertinente para el proceso. Esto puede generar un acuerdo total o parcial o, incluso, un no acuerdo. La situación de no acuerdo da lugar a que el Estado tenga la última palabra respecto al futuro del proyecto (Jahncke Benavente y Meza 2010: 64). En casos como la expansión del proyecto Cerrejón en La Guajira en Colombia, que afectaba a la comunidad indígena Wayuu, forzándole a reasentarse, el Estado estableció la implementación de la consulta previa como respuesta al trabajo de diferentes organizaciones sociales que exigían voz en el proceso.

### **Los obstáculos a la participación en el sector extractivo**

La implementación de estos mecanismos no ha estado exenta de obstáculos. La inconsistencia con la que diferentes instituciones han abordado la cuestión de las consultas ha contribuido a desacreditarlas y a que en algunos casos se estigmatice a quienes apoyan su realización. En otros casos, se consideran una mera formalidad.

Si bien consagradas constitucionalmente en la mayoría de países, en la práctica estas instancias son vistas por gobiernos y empresas extractivas como “costos” inherentes al desarrollo de un proyecto. Procesos por los que hay que pasar, pero a los que se percibe como obstáculos. Esto se refleja, por ejemplo, en la asimetría de información entre Gobierno, empresa y ciudadanía a la hora de implementar estos procesos. Las consultas se ven también condicionadas por los debates irresueltos sobre la propiedad del subsuelo y, por ende, sobre la capacidad de Estado nacional, subnacional y comunidades locales de tener voz en el proceso de toma de decisión.

A pesar de la importancia de contar con procesos transparentes que se fortalezcan con la participación de la ciudadanía para una toma de decisiones inclusiva, América Latina todavía tiene un largo camino que recorrer para garantizar espacios adecuados de participación. La participación en la toma de decisiones pública se encuentra en el centro de la noción de democracia y debido a la relevancia para la economía, la sociedad y el

medioambiente que tienen los proyectos extractivos, la necesidad de consultar y contar con apoyo ciudadano es fundamental.

(MB)

### **Lecturas recomendadas**

Vieyra, J.C., Kaufmann, D y Robinson, M. 2019. *¿Cómo seguir mejorando la transparencia de las industrias extractivas?* Disponible en <https://blogs.iadb.org/administracion-publica/es/transparencia-de-las-industrias-extractivas>

Jahncke Benavente, J. y Meza, R. 2010. *Derecho a la participación y a la consulta previa en Latinoamérica: Análisis de experiencias de participación, consulta y consentimiento de las poblaciones afectadas por proyectos de industrias extractivas*. Lima: CIDSE.

## 5. Conflictos locales por industrias extractivas

### Mensajes Clave:

- La expansión de las industrias extractivas en América Latina ha conllevado un aumento de la conflictividad social.
- Existen distintos tipos de conflictos que responden a distintas causas.
- Los conflictos sociales en torno a las industrias extractivas suelen ser complejos, tener más de una causa, involucrar a multitud de actores con intereses diversos y cambiar a lo largo del tiempo.
- En una perspectiva agregada, los conflictos sociales han dado poder a las poblaciones locales frente a las industrias extractivas. Sin embargo, cuando se examina cada caso, los resultados de los conflictos son muy diversos y, frecuentemente, el coste en vidas y sufrimiento es demasiado alto.

La expansión de las industrias extractivas en Latinoamérica, especialmente de la actividad minera, ha ido acompañada de un significativo aumento de la conflictividad social en las localidades y regiones donde se realiza la extracción. En el pasado, esos conflictos locales se debían fundamentalmente a las condiciones laborales de los mineros y trabajadores petroleros. En las últimas dos décadas, sin embargo, las poblaciones locales se movilizan y protestan por un rango más amplio de razones.

### ¿Qué es un conflicto local por industrias extractivas?

Se entiende como tales a aquellos conflictos en los que existen movilizaciones sociales convocadas por organizaciones campesinas, comunidades indígenas, organizaciones de base o autoridades locales de distinto tipo, en el entorno de operaciones mineras y petroleras.

No toda movilización es un conflicto, sólo aquellas que interrumpen la normalidad de la vida cotidiana porque en su desarrollo se genera algún tipo de violencia, en la movilización o en la represión de la misma.

Para entender mejor los conflictos sociales por industrias extractivas, es importante no reducirlos a su manifestación pública más llamativa, sino considerar las razones y motivos que llevan a la ciudadanía a protestar. Normalmente, esas razones tienen que ver con la existencia de distintos actores (grupos) con intereses y/o valores diferentes.

### ¿Qué factores influyen en la existencia de conflictos?

Se ha tendido a denominar a los conflictos sociales por industrias extractivas como conflictos socioambientales. No obstante, una revisión del conjunto de conflictos desvela que hay muchas razones potenciales para que, al lado de minas y campos petroleros, haya conflictos: problemas medioambientales, desposesión de tierra y recursos, amenaza a los medios de vida, persistencia de la pobreza y crecimiento de desigualdad, desacuerdo con la forma de repartir los beneficios de la extracción, incumplimiento de acuerdos previos con las empresas y el Estado, frustración de las expectativas generadas, etc.

En los últimos años, diferentes estudios académicos han analizado los factores que influyen en la incidencia de conflictos en el entorno de las industrias extractivas. Algunos se han centrado en el estudio de caso para entender la complejidad de cada conflicto, mientras que otros han abordado la comparación de múltiples casos para descubrir tendencias comunes. Los elementos centrales son los siguientes:

- 1) **La pobreza** aparece en casi todos los estudios como un factor importante. Cuanto mayor es el nivel de pobreza, mayor incidencia de conflictos sociales cabe esperar. La alta incidencia de conflictos en el sector minero-petrolero es consistente con el hecho de que muchas de las operaciones mineras y petroleras se desarrollan en entornos marcados por altos índices de pobreza.
- 2) **La generación o acentuación de desigualdades entre grupos sociales** tiende a incrementar la probabilidad de que existan conflictos. En poblaciones rurales relativamente poco diferenciadas, el hecho de que algunas personas se vinculen laboralmente al sector extractivo –ya sea directa o indirectamente- tiende a fomentar las desigualdades.
- 3) **La intensificación de la actividad extractiva** en un territorio, y el correlativo aumento de los impactos medioambientales que conlleva, tienden a estar asociados con la existencia de conflictos locales.
- 4) **La competencia de la actividad extractiva con el sector agropecuario por el control de recursos.** La gran minería y las explotaciones petroleras consumen grandes cantidades de agua que, con frecuencia, devuelven al medio en peores condiciones, y necesitan controlar amplias extensiones de territorio. Las poblaciones que dependen del sector agropecuario para su subsistencia tienden a oponerse a la presencia de nuevas industrias extractivas.
- 5) **El tipo de empresa involucrada influye en incidencia de conflictos.** Las grandes empresas multinacionales enfrentan mayor oposición que las empresas nacionales, sean estas privadas o públicas. Esa mayor incidencia de conflictos no está directamente relacionada con la calidad de sus estándares técnicos, sociales o medioambientales.
- 6) **La renta económica** generada por las operaciones tiende a estar positivamente correlacionada con la incidencia de conflictos. Cuanto mayores son los beneficios de una operación, mayor es la probabilidad de que existan conflictos. Por eso, las grandes operaciones en momentos de precios altos tienden a generar más conflictos a su alrededor.
- 7) Finalmente, algunos estudios apuntan a que **gobiernos subnacionales más competentes** pueden jugar un papel moderador y reducir las protestas. Aunque la hipótesis es razonable, las evidencias empíricas no son concluyentes.

Es importante señalar que los distintos estudios recogen factores que aumentan la probabilidad de que existan conflictos, pero en ningún caso suponen que su presencia asegure la conflictividad social.

### Distintos tipos de conflictos

Hay distintas maneras de clasificar los conflictos atendiendo a los objetivos que persiguen. Aquí se presenta una que, como toda tipología, simplifica la realidad; sin embargo, ayuda a facilitar el análisis:

TIPO DE CONFLICTO	DESCRIPCIÓN
<b>Tipo 1</b> <b>Movimientos anti-extracción</b>	El objetivo es detener la construcción de nuevas operaciones o la expansión de las existentes. Reclamación de derechos
<b>Tipo 2</b> <b>Mecanismo de negociación de las condiciones de explotación</b>	Estrategia para la preparación de la negociación con las compañías sobre las condiciones de la extracción. Reclamación de derechos
<b>Tipo 3</b> <b>Mecanismo de negociación de compensaciones materiales</b>	Estrategia para la preparación de la negociación con las compañías sobre compensaciones materiales. Reclamación de beneficios
<b>Tipo 4</b> <b>Control de transferencias fiscales</b>	Control y uso de las transferencias fiscales ligadas a la explotación de los recursos naturales.

Para entender esta clasificación es importante tener en cuenta que:

- 1) Las poblaciones locales no son homogéneas y distintos actores locales tienen distintas agendas y objetivos.
- 2) Los conflictos sociales pueden pasar por distintas fases y pueden transformarse de un tipo a otro. Por ejemplo, es posible que antes de la construcción de una operación la población esté en contra, pero una vez construida los conflictos vayan encaminados a negociar compensaciones.
- 3) A menudo hay discursos que enmascaran el tipo de conflicto del que se trata, sobre todo cuando estos se usan como estrategia de negociación.

Algunos de los factores generadores de conflictos tienden a estar más vinculados con alguno de los tipos de conflictos. Por ejemplo, el aumento de la renta generada suele dar lugar a conflictos del tipo 3 y 4, mientras que los conflictos del tipo 1 y 2 están más directamente relacionados con la expansión de la actividad, la existencia de impactos medioambientales, o la competencia por recursos. Sin embargo, en muchos casos, no se pueden establecer vinculaciones directas entre factores y tipos porque distintos factores se combinan y pueden generar distintos tipos de conflictos.

### La importancia del contexto y los resultados de los conflictos

Ningún conflicto es igual a otro. Todos están muy influidos por la historia de los territorios donde se desarrollan, las interacciones entre los actores involucrados, las redes existentes, y las relaciones entre lo local y lo nacional/internacional. En los últimos años, las comunicaciones y las redes de activismo internacional han hecho que los conflictos locales pasen fácilmente a tener un mayor alcance, llegando, frecuentemente, a tener relevancia internacional.

De manera muy sintética, se puede afirmar que los resultados de los conflictos varían mucho. Una mirada a largo plazo revela que la capacidad de movilización social local, en interacción con otros factores, ha modificado el balance de poder a favor de las poblaciones locales.

El reconocimiento del derecho al consentimiento previo, libre e informado de los pueblos indígenas y, más generalmente, la necesidad de las empresas de obtener

la licencia social para operar, son a la vez señales de ese cambio y promotores del empoderamiento de las poblaciones locales.

Sin embargo, una mirada más inmediata a los conflictos concretos pone de manifiesto que estos han sido muy costosos para algunos grupos y organizaciones, dificultando la capacidad de acción colectiva. Frecuentemente, los gobiernos y las empresas extractivas, a veces con la terrible contribución de grupos armados violentos, han criminalizado la protesta, atacado a los líderes y lideresas y generado divisiones dentro de las organizaciones, provocando dolor y debilitamiento de las capacidades locales.

(JAY)

### **Lecturas recomendadas**

Arce, M. 2017. *La extracción de recursos naturales y la protesta social en el Perú*. Lima: Fondo Editorial de la PUCP.

Arellano-Yanguas, J. 2011. *¿Minería sin fronteras? Conflicto y desarrollo en regiones mineras de Perú*. Lima: IEP y PUCP.

Bebbington, A. 2012. *Industrias extractivas: conflicto social y dinámicas institucionales en la región andina*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Paredes, M. 2017. Conflictos mineros en el Perú: entre la protesta y la negociación. *Debates en Sociología*, 45, 5-32.

