

Este informe se presenta tal como se recibió por el CIID de parte del o de los becarios del proyecto. No ha sido sometido a revisión por pares ni a otros procesos de evaluación.

Esta obra se usa con el permiso de North-South Institute.

© 2002, North-South Institute.

**¿Son eficaces los procesos de consulta y participación de
los pueblos indígenas en el sector minero?
Estudio de los procesos de consulta y participación de los
pueblos indígenas en el sector minero internacional**

Resumen Ejecutivo

Gail Whiteman y Katy Mamen

El Instituto Norte-Sur
The North-South Institute

Resumen Ejecutivo

Las cuestiones en cuanto a la eficacia de los procesos de consulta y participación de los pueblos indígenas en la toma de decisiones sobre actividades mineras en sus tierras ancestrales, o en sus cercanías, son complejas y presentan múltiples aspectos. Abarcan problemáticas muy diversas, desde las diferencias filosóficas y culturales en cuanto a el desarrollo, la gestión de los recursos naturales y los sistemas de conocimiento, hasta las políticas macroeconómicas y fuerzas del mercado mundial, pasando por las políticas relativas a la propiedad de la tierra y las nociones múltiples sobre lo que constituyen procesos adecuados y eficaces de comunicación y toma de decisiones.

El presente documento trata de esclarecer y arrojar luz sobre estos distintos niveles de complejidad, resumiendo las cuestiones más destacadas analizadas en las obras y trabajos internacionales que versan sobre los procesos de participación y consulta de los pueblos indígenas en la toma de decisiones sobre la explotación minera. Este documento no realiza un examen exhaustivo sino que más bien ofrece un panorama general como primer paso para analizar las implicaciones comunitarias, políticas y de investigación, y establecer un diálogo entre los distintos sectores con objeto de mejorar las prácticas actuales. Puede utilizarse como guía para los grupos indígenas, ONG, responsables internacionales de elaborar políticas, compañías mineras y funcionarios gubernamentales que van a participar en el diálogo relacionado con la explotación minera.

Este estudio es uno de los principales productos de un proyecto colaborativo de investigación entre el Instituto Norte-Sur (Canadá), la Asociación de Pueblos Amerindios (Guyana) y el Instituto de Estudios Regionales de la Universidad de Antioquia (Colombia), titulado **Explorando las perspectivas indígenas sobre consultas y concertaciones dentro del sector minero de América Latina y el Caribe**. El proyecto fue financiado por el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo de Canadá. Asimismo, el sector privado ofreció apoyo adicional mediante contribuciones al Programa de Responsabilidad Social Empresarial del Instituto Norte-Sur.

Limitación

Resulta muy difícil tener acceso a obras y trabajos escritos por pueblos indígenas, y a menudo la comunidad universitaria/política/empresarial no los considera “rigurosos” o “científicos”, por lo que son ignorados en las publicaciones. El presente estudio de la bibliografía existente incluye, en la medida de lo posible, declaraciones y discursos de los pueblos indígenas, y reconoce que la falta de obras escritas sobre las perspectivas indígenas, y también de obras escritas por los propios pueblos indígenas, constituye una importante limitación.

Conclusiones claves

Basándose en la consulta de una amplia gama de fuentes, incluyendo trabajos universitarios, empresariales, gubernamentales y de ONG, y respaldando sus argumentos con ejemplos concretos de proyectos mineros internacionales, los investigadores extrajeron las siguientes conclusiones:

Sección 1: Los derechos de los pueblos indígenas a participar de forma eficaz en la gestión de los recursos naturales

Violación continua de los derechos de los pueblos indígenas

Conclusión n° 1: A pesar del reconocimiento internacional de los derechos de los pueblos indígenas en materia de derechos territoriales, el derecho a procesos eficaces de participación y consulta, y el derecho a un consentimiento previo e informado antes de dar inicio a actividades de explotación minera, en todas las regiones del mundo siguen violándose estos derechos.

Mediante instrumentos internacionales tales como el Convenio 169 de la OIT y el Convenio sobre la Diversidad Biológica, la comunidad internacional ha reconocido colectivamente los derechos de los pueblos indígenas a la identidad cultural, las tierras y territorios tradicionales, la autodeterminación, la participación eficaz en los planes de desarrollo y la práctica de sus propias visiones del desarrollo. Además, se han reconocido formalmente los derechos de las mujeres indígenas, entre otros, mediante la Plataforma de Acción de Beijing. Sin embargo, los acuerdos internacionales no suelen ser jurídicamente vinculantes o ejecutables, y son respetados en raras ocasiones, incluso después de que los gobiernos los suscriban. En consecuencia, la explotación minera continua implica a menudo la constante violación de los derechos de los pueblos indígenas.

Sección 2: La minería en las tierras indígenas

Las tendencias financieras mundiales apoyan la explotación minera en tierras indígenas

Conclusión n° 2: La globalización económica, incluyendo los Programas de Ajuste Estructural (PAE), la liberalización de las leyes sobre minería, la disponibilidad cada vez mayor de seguros contra riesgos políticos para realizar proyectos de explotación en países anteriormente inestables, así como la falta de coherencia política entre las Instituciones Financieras Internacionales (IFI), contribuyen a aumentar el poder de las compañías mineras por todo el mundo, agravando situaciones conflictivas sobre tierras indígenas y reduciendo aún más la capacidad de los pueblos indígenas para participar de forma eficaz en las decisiones que afectan a sus tierras.

Los programas de reforma estructural del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI), junto con su apoyo activo a la explotación minera y la liberalización de las

leyes sobre minería, han provocado el aumento del interés del sector privado por los países en desarrollo. Las aseguradoras contra riesgos políticos y organismos de crédito a la exportación internacionales también han dado facilidades para obtener seguros contra riesgos a fin de efectuar inversiones mineras en áreas que anteriormente eran inestables. Esta orientación política ha tenido como resultado el aumento de los proyectos de explotación minera en tierras indígenas con la consiguiente apropiación de sus tierras, lo cual contraviene los principios y derechos de los pueblos indígenas, y su “propiedad” de las tierras. Este tipo de estrategias de reforma territorial ha beneficiado a menudo a grandes empresas multinacionales y a los gobiernos de los países en desarrollo pero, por el contrario, han despojado a las comunidades locales de sus derechos y medios para actuar. Esta situación ha despertado críticas que cuestionan profundamente la esencia del supuesto apoyo del Banco Mundial y otros organismos a los derechos indígenas, especialmente a la luz de las revisiones realizadas actualmente a la política del Banco Mundial sobre Pueblos Indígenas (OD 4.20) y el rechazo en fecha reciente por parte del Banco Mundial del derecho al consentimiento previo e informado. Grupos indígenas y ONG de todo el mundo cuestionan activamente en la actualidad las actividades y políticas del Banco Mundial y otras instituciones financieras internacionales, incluidos los organismos de crédito a la exportación.

Consideración no adecuada de los impactos

Conclusión nº 3: Los pueblos indígenas tanto del Sur como del Norte sufren los graves impactos ambientales y sociales de la explotación minera, y, sin embargo, estos impactos, en especial los que afectan a las mujeres indígenas, no son examinados adecuadamente en los estudios de viabilidad ni en los procesos de planificación y toma de decisiones. A menudo surgen conflictos entre pueblos indígenas, compañías mineras y responsables de las políticas gubernamentales cuando los pueblos indígenas luchan por resistirse a los impactos negativos.

En las obras y trabajos sobre el tema, los impactos clave se clasifican en torno a varios temas comunes: los impactos resultantes de los daños ambientales; los efectos sobre la salud; el abuso de los derechos humanos/indígenas; los impactos socioculturales; y los efectos en función del género. A pesar de la gravedad de muchos de estos impactos, las compañías mineras y sus subcontratistas no suelen adoptar medidas proactivas para buscar verdaderas soluciones. De hecho, las empresas y responsables de la elaboración de políticas consideran a menudo estos importantes impactos negativos de la minería como una consecuencia necesaria del progreso. Las deficientes normas ambientales, sanitarias y de seguridad existentes, especialmente en el Sur, contribuyen a agravar estos impactos. Si bien ciertas compañías mineras más progresistas realizan evaluaciones de impacto ambiental y de impacto social, esos planes a menudo son parciales y dejan sin mitigar o ignoran algunos impactos claves, en particular los impactos sociales y en función del género. Por otra parte, los impactos acumulativos son cada vez más importantes, pero casi nunca se abordan en las evaluaciones de impacto ambiental y social. Además, son muy pocas las ocasiones en que se comunican a las partes interesadas directas y al público todos los impactos de la explotación minera en los pueblos indígenas de las zonas remotas. Esta situación es fruto, a menudo, de la ausencia de vías de comunicación disponibles para que los pueblos indígenas puedan expresar al mundo externo sus inquietudes.

Sección 3: La lucha de los pueblos indígenas

Estrategias y éxitos de los pueblos indígenas

Conclusión n° 4: A pesar de sus limitaciones técnicas y financieras, los pueblos indígenas han logrado algunos éxitos influyendo en la explotación minera y ejerciendo presión para lograr una mayor consulta y participación. Sin embargo, los pueblos indígenas sostienen que es necesario abordar cuestiones fundamentales como los derechos territoriales y el derecho a un consentimiento previo e informado antes de iniciar cualquier debate sobre las consultas.

Los pueblos indígenas que han debido hacer frente al establecimiento de proyectos mineros en sus tierras han adoptado distintos enfoques para aumentar su nivel de participación en el proceso de toma de decisiones y búsqueda de soluciones para los posibles impactos negativos. Entre esos enfoques figuran: procesos judiciales y negociaciones sobre reivindicaciones territoriales; campañas públicas de activismo a menudo con el apoyo de otras ONG; cuestionamiento de las evaluaciones de impacto ambiental; elaboración de políticas, pautas y protocolos comunitarios; y recurso a foros internacionales como las Naciones Unidas. Algunas comunidades, desesperadas por escapar a su situación de pobreza, estudian cada vez más a menudo otras alternativas económicas tales como participar en las ganancias y/o asociarse con la industria minera. Si bien se han realizado progresos en algunos casos, estos esfuerzos se ven frustrados a menudo por gobiernos corruptos, la falta de reconocimiento de los derechos territoriales indígenas y las tácticas de “divide y vencerás” empleadas por las compañías. Además, las obras consultadas sugieren que la industria tiende a privilegiar las consultas con los miembros de la comunidad que buscan ventajas económicas en lugar de emprender un proceso más exhaustivo de consulta entre personas cuyos puntos de vista puedan discrepar. Así pues, el objeto de las consultas se limita casi exclusivamente a consideraciones de carácter financiero.

Sección 4: Iniciativas internacionales, nacionales, de ONG y de empresas

Iniciativas internacionales

Conclusión n° 5: Se han realizado ciertos avances en la elaboración de iniciativas internacionales que respondan a la necesidad de lograr una mayor consulta y participación de los pueblos indígenas en la toma de decisiones sobre los proyectos de explotación minera. Sin embargo, esas iniciativas por lo general han sido débiles y en raras ocasiones se han puesto en marcha con eficacia.

Un gran número de iniciativas de la comunidad internacional, ONG y la industria minera han ayudado a impulsar la causa en favor de una mayor consulta y participación de los pueblos indígenas con relación a las actividades de explotación minera. Nuestro informe pasa revista a las iniciativas emprendidas en fecha reciente por la ONU, la OCDE, instituciones financieras internacionales como el Grupo del Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y los organismos de crédito a las exportaciones. En él analizamos además una serie de iniciativas nacionales, así como varias actividades realizadas por ONG a fin de aumentar la presión en favor

de procesos eficaces de consulta y participación. Por último, el informe examina la evolución del mundo empresarial hacia la “minería sostenible”, incluyendo una crítica a la ausencia de participación de los pueblos indígenas en la actual iniciativa industrial, el proyecto Minería, Minerales y Desarrollo Sostenible (MMSD, por sus siglas en inglés), emprendida por el Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo (IIED, por sus siglas en inglés) con vistas a la Cumbre Río +10.

Si bien existe un consenso claro entre todos los grupos interesados directos en cuanto a la necesidad de contar con procesos más eficaces de consulta y participación para las comunidades locales, los enfoques para abordar la cuestión difieren considerablemente. Las compañías, organismos multilaterales de préstamos y organismos de crédito a la exportación, entre otros, han mostrado interés en las cuestiones relativas a los procesos de consulta y participación, por lo general, con el objetivo de reducir los conflictos. No obstante, esos enfoques no examinan con suficiente profundidad la cuestión tratando de buscar las causas fundamentales del conflicto, ni tampoco tienen en consideración los desequilibrios de poder o injusticias históricas subyacentes. Un hecho aún más problemático es la falta continua de reconocimiento de los derechos internacionales de los pueblos indígenas, incluidos el derecho a un consentimiento previo e informado y el derecho a procesos eficaces de consulta y participación con relación a los proyectos de explotación de recursos naturales.

Iniciativas nacionales

Conclusión n° 6: A nivel nacional, la legislación gubernamental ha empezado a reconocer los derechos de los pueblos indígenas, si bien su seguimiento y aplicación resultan problemáticos.

Estas inquietudes ocupan a menudo un segundo plano con respecto a otras cuestiones (a menudo conflictivas) tales como la economía nacional e inquietudes comerciales en virtud de las reglas jurídicamente vinculantes de la OMC. Por otra parte, los gobiernos nacionales apoyan cada vez con mayor frecuencia iniciativas voluntarias relativas a la necesidad de contar con reglamentos y leyes que consagren los principios de realizar consultas eficaces y el derecho al consentimiento previo e informado. En consecuencia, el gobierno ejerce un control escaso y apenas impone sanciones a las actividades industriales que violan los derechos indígenas.

Iniciativas de ONG

Conclusión n° 7: Una amplia gama de ONG están tratando de lograr un mayor equilibrio de poder entre las compañías mineras, el gobierno y las IFI por un lado, y las comunidades afectadas por la explotación minera por el otro, mediante campañas y procesos judiciales.

Por ejemplo, una coalición formada por 200 ONG ha solicitado al Grupo del Banco Mundial que ponga término al financiamiento de empresas de explotación petrolera y de gas, lo cual ha provocado una revisión por parte del Banco de su política relativa a las industrias de extracción.

Iniciativas de empresas

Conclusión n° 8: A pesar del valor potencial de la aparente evolución de las empresas hacia el desarrollo sostenible en la industria minera y un mayor interés en la participación, muchas iniciativas empresariales han tenido únicamente efectos limitados, siendo consideradas por numerosos pueblos indígenas y ONG como poco más que actividades de relaciones públicas. Esta idea parece verse respaldada por el hecho de que las actividades de consulta y participación han sido delegadas a los departamentos de relaciones públicas de dichas empresas, sin existir apenas comunicación con los departamentos de operaciones.

En general, las compañías mineras no han adoptado “voluntariamente” la vía del progreso: se han visto obligadas a mejorar su rendimiento debido a la presión internacional y los conflictos surgidos con las partes interesadas directas. Hasta la fecha, la mayoría de los códigos, directrices, iniciativas de presentación de informes y procesos de consulta voluntarios iniciados por la industria y promovidos por los gobiernos no se han traducido en mejoras perceptibles y han sido criticados como meros ejercicios de relaciones públicas. Muchos consideran que las empresas mineras y muchas otras partes interesadas han adoptado la noción de llevar a cabo consultas en la medida en que no suelen poner en peligro su nivel de control sobre un proyecto, y en muchos casos, acallan la voz disidente de las comunidades locales. Por otra parte, tanto los enfoques de las empresas como de los gobiernos siguen tendiendo a considerar la consulta como un proceso sencillo de compromiso con un grupo homogéneo.

Iniciativas voluntarias

Conclusión n° 9: Las políticas y códigos empresariales voluntarios no son suficientes como mecanismo para garantizar procesos eficaces de consulta y participación de los pueblos indígenas.

La existencia de códigos empresariales no garantiza que se produzca un cambio operativo en la visión y prácticas de las empresas. Los códigos que reconocen fundamentalmente los derechos de los pueblos indígenas a procesos eficaces de consulta y participación (incluyendo el derecho a un consentimiento previo e informado) son prácticamente inexistentes. Si bien algunas políticas y códigos empresariales identifican a los pueblos indígenas como uno de los grupos interesados importantes, el objeto de muchos de ellos es limitado y son pocos los que apoyan el establecimiento de mecanismos independientes de seguimiento y presentación de informes. Además, los códigos existentes a menudo no definen claramente las normas del nivel operativo para lograr la implementación eficaz de procesos de consulta y participación.

Uno de los principales problemas que presentan las iniciativas voluntarias es quizás la ausencia de sanciones para quienes no cumplan con ellas. Las empresas desean a menudo consultar de forma voluntaria a las comunidades, siempre y cuando no se ponga en peligro su poder de decisión.

En su lugar, las críticas recomiendan la adopción de enfoques más enérgicos como, por ejemplo, la aplicación del Convenio 169 de la OIT, y la adopción de leyes y reglamentos en favor del establecimiento de códigos voluntarios. La industria no ha avanzado sino de manera

limitada, aparentemente buscando soluciones a esta problemática a fin de apaciguar y limitar la oposición, en lugar de dotar a las comunidades del poder necesario para actuar en su propio interés y beneficio. No obstante, y aunque no sean suficientes, los cambios internos en las culturas empresariales son elementos importantes que permiten hacer progresar la causa en favor de procesos eficaces de consulta y participación para los pueblos indígenas.

Iniciativas indígenas

Conclusión nº 10: Los grupos indígenas han llevado a cabo algunas iniciativas importantes para elaborar sus propias directrices para la investigación, exploración y explotación. Sin embargo, esas iniciativas no han sido consideradas con seriedad ni respetadas lo suficientemente a nivel internacional y por lo general son ignoradas, privilegiándose iniciativas impulsadas por las empresas tales como la adopción de medidas voluntarias.

Sección 5: Distinción entre consulta y participación

¿En qué consiste un proceso “eficaz” de consulta?

Conclusión nº 11: El concepto de “consulta” sigue siendo una noción controvertida, existiendo un escaso consenso en cuanto a lo que constituye un proceso eficaz de consulta.

La visión que las compañías mineras han tenido por lo general de los procesos de consulta es que se trata, en gran parte, de un foro de comunicación unidireccional sobre los planes empresariales, en el que la participación de los pueblos indígenas queda restringida principalmente a áreas limitadas tales como los planes de desarrollo comunitario. Por el contrario, los pueblos indígenas y las ONG conciben los procesos de consulta de una forma más amplia como un proceso participativo bidireccional en el que los pueblos indígenas pueden influir de forma activa en las decisiones sobre actividades de explotación minera.

Categorías de participación

Conclusión nº 12: Los niveles de participación pueden agruparse en cuatro categorías principales: información-transferencia, consultiva (asesoría), cooperativa (toma conjunta de decisiones) y control local. De acuerdo con las obras consultadas, los procesos de consulta pueden identificarse como un nivel inferior de participación pública y también como un requisito previo para una participación eficaz.

Mecanismos de participación

Conclusión nº 13: De igual modo que existen diferentes niveles de participación, también existen diferentes mecanismos de participación que pueden influir en la calidad de la participación. Asimismo existen importantes obstáculos a la participación, incluyendo las limitaciones políticas, financieras, técnicas, culturales y motivacionales.

Del discurso a la acción: la industria minera en perspectiva

Conclusión n° 14: Si bien la industria minera ha empezado a hablar sobre la adopción de enfoques participativos, existen tan sólo unos pocos ejemplos reales de participación eficaz de los pueblos indígenas. Por contraste, las comunidades locales están adquiriendo cada vez un mayor control y capacidad de participación en la industria silvícola.

Sección 6: Un análisis profundo de los procesos de consulta

Los procesos de consulta como herramienta de capacitación

Conclusión n° 15: Los procesos de consulta eficaces no son suficientes por sí solos como herramienta para solucionar los conflictos entre los pueblos indígenas, las compañías mineras y los gobiernos. Sin embargo, una mayor eficacia de los procesos de consulta comunitarios puede fortalecer la capacidad de las comunidades locales y aumentar la influencia de los pueblos indígenas en las decisiones sobre actividades de explotación minera.

Principales actores en los procesos de consulta y vías de diálogo

Conclusión n° 16: Hasta la fecha son muy pocos los trabajos de investigación que han estudiado con exhaustividad la amplia gama de alternativas para los procesos de consulta en el marco de proyectos mineros reales o propuestos. Este tipo de examen puede poner de relieve las virtudes y defectos principales de los distintos enfoques de consulta. Los análisis realizados hasta la fecha se han limitado a un nivel superficial. Dividir la dinámica relacional de los procesos de consulta en una serie de relaciones más sencillas puede ayudar a comprender mejor las sutilezas de los procesos de consulta externos e internos.

Las obras que tratan de los procesos de consulta se centran en gran parte en las consultas entre compañías y comunidades, y a menudo pasan por alto otras vías de diálogo. Para que los procesos de consulta y participación en la toma de decisiones sobre propuestas de explotación minera en tierras indígenas sean eficaces es necesario establecer canales de comunicación entre un gran número de partes interesadas, que por lo general incluyen: compañías, gobiernos, comunidades locales afectadas y ONG. Básicamente, las consultas pueden dividirse en dos categorías: externas e internas. Las consultas externas incluyen las siguientes vías de diálogo: compañía-comunidad; gobierno-comunidad-compañía; ONG-comunidad; ONG-compañía-gobierno; comunidad-comunidad. Las vías de consulta interna incluyen: dentro de comunidades; dentro de compañías; dentro de gobiernos y entre ellos.

Procesos de consulta “fuertes” o “débiles”

Conclusión n° 17: Habida cuenta de que existen muchas formas diferentes de concebir la noción de “consulta”, resulta útil distinguir entre dos grandes categorías de procesos de consulta. Si bien es necesario confirmar esta tipología desde la perspectiva de los pueblos indígenas, los procesos de consulta pueden clasificarse, de manera general, en varios tipos que van de “fuertes” a “débiles”.

El cuadro 4 incluido en el informe ofrece una descripción detallada de esas categorías, y pasa revista a los principios/valores de los procesos de consulta, las metas y objetivos, así como el funcionamiento de los procesos de consulta fuertes y débiles. De forma resumida:

- Los **procesos de consulta fuertes** se fundamentan en el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas a ser consultados y participar en la gestión de los recursos naturales, así como su derecho a un consentimiento previo e informado; comprenden procesos de establecimiento conjunto de objetivos y planificación conjunta de las consultas; se adecúan a la cultura en cuestión, se adaptan al contexto local e incorporan conocimientos ecológicos tradicionales; comprenden actividades de educación y desarrollo de la capacidad; incorporan procesos acordados mutuamente para la solución de controversias y retirada; e incluyen mecanismos de seguimiento, evaluación y presentación de informes después de la consulta. Este tipo de consultas suelen llevarse a cabo lo antes posible y se prosiguen durante todo el ciclo de vida de la mina.
- Los **procesos de consulta débiles** no reconocen los derechos internacionales de los pueblos indígenas, comprenden metas y objetivos predeterminados por las compañías y a menudo están motivados por el intento de la compañía de acallar a quienes se oponen al proyecto y ganarse el apoyo de la comunidad local mediante procesos de información unidireccionales con un grupo específico de personas; comprenden un plan de diseño del proceso de consulta descendente; no incluyen medidas para la solución de controversias; e incluyen pocos o ningún mecanismo de seguimiento, evaluación o presentación de informes. Los procesos de consulta débiles no son continuos sino que tienen lugar una o dos veces durante el ciclo de vida de la mina.

En el sector minero, las compañías tienden a emprender procesos de consulta débiles, imponiendo sus propios intereses y haciendo caso omiso de las aspiraciones locales en la mayoría de los casos. A pesar de la retórica de la llamada “triple línea de base” (consideración de aspectos económicos, sociales y medioambientales), a menudo se considera que dar cabida a la participación de los pueblos indígenas pone en peligro el control de las empresas sobre las ganancias.

A menos que los procesos de consulta incorporen principios y valores específicos claves, así como metas y mecanismos que los hagan avanzar hacia el extremo opuesto del espectro de participación, esto es, hacia procesos de consulta fuertes, no podrán desarrollar su pleno potencial. En las obras consultadas se formula una amplia gama de recomendaciones para ello (algunas de las cuales figuran más arriba en la caracterización de los procesos de consulta sólidos), que hacen hincapié en la importancia del establecimiento de confianza, la sensibilización y respeto culturales, la plena transparencia, la obligación de rendir cuentas y la flexibilidad.

Más allá de la consulta

Conclusión n° 18: Si bien llevar a cabo procesos de consulta eficaces es un elemento esencial, no es suficiente para garantizar que la explotación de los recursos naturales sea equitativa y sostenible; para lograr este objetivo es necesario no limitarse a la problemática de los procesos

de consulta y reconocer los derechos territoriales, aceptar el derecho a un consentimiento previo e informado y el derecho de los pueblos indígenas a ser consultados y participar de forma eficaz con relación a la gestión de los recursos naturales.

La explotación minera “responsable” en las tierras indígenas debe incluir necesariamente el derecho de las comunidades a decir “no” a la posibilidad de que se emprendan proyectos mineros en sus tierras ancestrales. Además, la participación eficaz no debe considerarse como una simple contribución a un proyecto, sino como un principio *operativo* subyacente en el que se fundamenten todas las actividades (desde la elaboración del proyecto hasta la planificación del cierre de la mina, pasando por las operaciones y gestión mineras). Este enfoque es congruente con el derecho internacional.

Sección 7: La necesidad de trabajos de investigación en el futuro

Si bien el cuadro 4 incluido en el informe resume los puntos de vista de los trabajos y obras que tratan de las diferencias entre los procesos de consulta fuertes y débiles, no existen datos sobre el terreno relativos a las perspectivas de los pueblos indígenas sobre procesos eficaces de consulta y participación. Esta información, por otra parte, sigue siendo un elemento crucial para el debate. Por consiguiente, recomendamos y apoyamos vivamente la necesidad de financiar a grupos indígenas para que lleven a cabo sus propios estudios sobre este tema.

Este estudio concluye con la identificación de las áreas claves de investigación futura, destacando:

- Examinar cuestiones de nivel macro que afectan a las relaciones entre los pueblos indígenas y las compañías mineras, incluyendo la globalización, la liberalización del comercio y el papel del Estado en constante evolución.
- Explorar los procesos de reglamentación y gestión de cambios, y las herramientas que necesitan las compañías mineras para dotar de mayor eficacia a los procesos y prácticas de consulta y participación.
- Validar y mejorar los indicadores y mecanismos de presentación de informes sobre los procesos de consulta y participación teniendo en cuenta la perspectiva de los pueblos indígenas.
- Elaborar enfoques participativos que permitan desarrollar la capacidad de la comunidad sobre estas cuestiones.
- Realizar trabajos de investigación sobre los impactos en función del género que tienen las actividades de explotación minera en los pueblos indígenas. Elaborar herramientas que permitan incorporar con mayor eficacia las cuestiones de género en las Evaluaciones de Impacto Ambiental y en los procesos de consulta y participación.
- Elaborar procesos y mecanismos de solución de controversias que sean equitativos y se adecúen a la cultura en cuestión, a fin de tener en cuenta y reducir al mínimo las diferencias de poder, y dar solución a la falta de participación de la comunidad.
- Evaluar los programas de desarrollo de la capacidad de las empresas y sus actividades de formación en materia de sensibilización cultural.

- Elaborar opciones de reforma política que apoyen las perspectivas de los pueblos indígenas y ayuden a los países a cumplir con sus obligaciones contraídas en virtud de tratados relativos a los derechos humanos, los pueblos indígenas y el medio ambiente.
- Dotar a los pueblos indígenas de la capacidad y los recursos necesarios para que lleven a cabo su propia investigación comunitaria y apoyarles en sus esfuerzos para tener acceso a la información, elaborar protocolos comunitarios, etc.
- Identificar y documentar los emplazamientos mundiales de “alto riesgo” donde los pueblos indígenas se hallan en peligro o sufren actualmente daños sociales y ambientales causados por la explotación y operaciones mineras (como por ejemplo, por vertidos de mercurio y cianuro), o bien indirectamente, por la destrucción de la cultura indígena y/o las bases ecológicas para sus actividades de subsistencia.

Viviane Weitzner, M.N.R.M. (Maestría en Manejo de Recursos Naturales)

Gail Whiteman, PhD (Doctorado)

Katy Mamen, MSc (Maestría en Ciencias)