

Los pueblos indígenas y la minería

DECLARACIÓN DE POSICIÓN

Mayo, 2013

Todas las compañías miembros del ICMM se comprometen a implementar y medir su desempeño en relación con un conjunto de 10 principios de desarrollo sostenible. Cuando los miembros requieren una claridad mayor sobre algunos retos clave a los que se enfrenta la industria, el ICMM elabora, a manera de apoyo, distintas declaraciones de posición.

VISIÓN GENERAL

Esta declaración de posición expone el enfoque que los miembros del ICMM mantienen en su relación con los pueblos indígenas¹ y respecto al consentimiento previo, libre e informado (CPLI). Asimismo, sustituye a la *Declaración de posición del ICMM sobre la minería y los pueblos indígenas* de 2008. La visión del ICMM contempla relaciones constructivas entre las compañías mineras y de metales y los pueblos indígenas basadas en el respeto recíproco, la participación significativa, la confianza y el mutuo beneficio. En reconocimiento a la posible vulnerabilidad de los pueblos indígenas, los compromisos en esta declaración de posición se pueden resumir en los siguientes deberes de los miembros:

- respetar los derechos, los intereses, los lazos especiales con la tierra y el agua, y las perspectivas de los pueblos indígenas cuando los proyectos mineros se vayan a ubicar en tierras que tradicionalmente han sido propiedad o de uso consuetudinario de los pueblos indígenas;
- adoptar y ejecutar procesos de colaboración y consulta que garanticen la participación significativa de las comunidades indígenas en la toma de decisiones, mediante un proceso acorde con sus procesos tradicionales de toma de decisiones y basado en negociaciones de buena fe, y
- trabajar para obtener el consentimiento de los pueblos indígenas cuando así lo exija esta declaración de posición.

Desde el punto de vista del ICMM, el CPLI comprende un proceso y un resultado. Mediante este proceso los pueblos indígenas: (i) son capaces de tomar decisiones libremente, sin coerción, intimidación o manipulación; (ii) reciben el tiempo suficiente para que, antes de que se tomen decisiones fundamentales y haya impactos, participen en el proceso de toma de decisiones del proyecto, y (iii) están plenamente informados sobre el proyecto y sus potenciales efectos y beneficios. El resultado debe ser que –a través de un proceso que procure concordar con los procesos tradicionales de toma de decisiones de los pueblos indígenas, respete los derechos humanos internacionalmente reconocidos² y se base en negociaciones de buena fe³– los pueblos indígenas puedan conceder o negar su consentimiento para un proyecto determinado. Los compromisos de esta declaración de posición respecto al consentimiento son aplicables tanto a proyectos nuevos como a cambios sobre los ya existentes, que puedan tener efectos importantes en las comunidades indígenas. La declaración de posición no se aplicará retroactivamente.⁴ En casos en los que existiera la probabilidad de que tanto pueblos indígenas como no indígenas se vieran afectados de manera importante, los miembros pueden decidir extender los compromisos plasmados en esta declaración de posición hacia pueblos no indígenas.

ANTECEDENTES SOBRE LOS PRINCIPIOS DEL ICMM Y LAS DECLARACIONES DE POSICIÓN

Todas las compañías miembros del ICMM implementan el Marco para un desarrollo sostenible del ICMM como condición de su membresía. Esto incluye el compromiso de implementar, en todas sus actividades, los 10 principios y las declaraciones de posición afines, de hacer informes de acuerdo con el Marco para la elaboración de Memorias de Sostenibilidad de la *Global Reporting Initiative* (GRI) y de obtener una verificación externa independiente de que los compromisos del ICMM efectivamente se cumplen [este marco se describe detalladamente en www.icmm.com].

Los principios del ICMM de particular relevancia para los pueblos indígenas y para el proceso de toma de decisiones en los proyectos son:

Principio 3: Apoyar los derechos humanos fundamentales y el respeto por culturas, costumbres y valores en la relación con los empleados y otros grupos afectados por nuestras actividades.

Principio 6: Buscar el mejoramiento continuo de nuestro desempeño ambiental.

Principio 9: Contribuir al desarrollo social, económico e institucional de las comunidades situadas en nuestras áreas de operación.

De conformidad con los principios, el ICMM también ha elaborado varias declaraciones de posición que explican más a detalle los compromisos de los miembros en relación con asuntos específicos. Las compañías miembros están obligadas a cumplir con estas declaraciones incorporándolas en sus prácticas operativas.

¹ Tal como se definió en el Artículo 1 del Convenio núm. 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales (OIT 169).

² Los Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos de las Naciones Unidas destacan la responsabilidad de las empresas para "abstenerse de infringir los derechos humanos de terceros y hacer frente a las consecuencias negativas sobre los derechos humanos en las que tengan alguna participación".

³ Esto implica que todas las partes estén dispuestas a: (i) entablar negociaciones y reunirse en momentos oportunos y con la frecuencia adecuada; (ii) proporcionar la información necesaria para llevar adelante negociaciones informadas y explorar las cuestiones de principal importancia; (iii) acordar procedimientos de negociación que sean aceptables para ambas partes y que incluyan tiempo suficiente para la toma de decisiones; y (iv) negociar a fin de alcanzar un acuerdo formal y documentado. Esto es congruente con las características de las negociaciones de buena fe contenidas en la Nota de Orientación 7 de la CFI sobre pueblos indígenas (párrafo 25).

⁴ Se espera que los miembros pongan en práctica los compromisos de esta declaración de posición a más tardar en mayo de 2015. Los compromisos no se aplicarán a los proyectos que hayan empezado los procesos de aprobaciones y concesión de permisos al momento de la adopción de la declaración de posición.

DECLARACIONES DE RECONOCIMIENTO

Los miembros del ICMM reconocen que:

- 1 Los pueblos indígenas suelen tener una conexión profunda y especial con la tierra y el agua, y se identifican con estos elementos que, a su vez, guardan relación con su bienestar físico, espiritual, cultural y económico. También es posible que tengan valiosos conocimientos tradicionales y experiencia en el manejo sostenible del medioambiente. Históricamente, los pueblos indígenas han estado en desventaja en muchas regiones del mundo y todavía pueden sufrir con frecuencia discriminación, altos niveles de pobreza y otras formas de desventaja política y social. Los proyectos de minería y metales pueden tener repercusiones importantes –tanto positivas como negativas– en las comunidades locales.
- 2 Por lo general, los intereses de los pueblos indígenas en los proyectos de minería y metales guardan relación con uno o más de los siguientes elementos: títulos formales de propiedad o intereses legales reconocidos en tierras o recursos; demanda de propiedad de tierra o recursos; propiedad consuetudinaria u ocupación de tierra o recursos; uso de tierras o recursos para fines de caza, pesca, recolección de semillas, frutas y medicinas o para fines espirituales o rituales; objetos materiales o recursos de importancia cultural; paisajes con un significado especial debido a su asociación, tradición o creencias; pertenencia a comunidades de acogida cuyo ambiente social, económico y físico pueda verse afectado por la minería y otras actividades relacionadas.
- 3 Los pueblos indígenas tienen derechos e intereses tanto individuales como colectivos, y se reconoce internacionalmente que sus derechos deben ser protegidos por los gobiernos y respetados por las compañías. Dos de los instrumentos fundamentales en esta área son el *Convenio núm. 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre los derechos de los pueblos indígenas y tribales* (1989) y la *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas* (UNDRIP, por sus siglas en inglés), adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre de 2007.⁵ La UNDRIP “enuncia los derechos a cuyo reconocimiento, garantía e implementación deben aspirar los países” y “crea un marco para discusión y diálogo entre los pueblos indígenas y los Estados”.⁶
- 4 Para que los proyectos de minería y metales sean exitosos, se requiere el apoyo de una gama de actores interesados y afectados. Lo anterior incluye las aprobaciones formales legales y normativas otorgadas por los gobiernos y un amplio respaldo de las comunidades de acogida de la compañía. Los pueblos indígenas suelen tener características culturales, estructuras de gobierno y formas de interactuar y tomar decisiones que los distinguen de la población no indígena. Esto exige que las compañías se relacionen con los pueblos indígenas de manera adecuada desde un punto de vista cultural y que, en el marco de una participación

comunitaria de mayor amplitud, se preste particular atención a las capacidades, derechos e intereses de los pueblos indígenas. Los Estados tienen el derecho de tomar decisiones sobre el desarrollo de los recursos de acuerdo con las leyes nacionales aplicables, lo que incluye aquéllas que conllevan obligaciones para el país anfitrión según el derecho internacional. En algunos países existen disposiciones explícitas de consentimiento de acuerdo con leyes nacionales o subnacionales. Sin embargo, en la mayoría de ellos, “ni los pueblos indígenas ni ningún otro grupo de la población tienen el derecho de vetar proyectos de desarrollo que los afecten”, por lo que el CPLI debe ser considerado un “principio que debe ser respetado en la mayor medida posible en la planeación del desarrollo y su implementación”.⁷

- 5 Los Estados también tienen una función importante en el establecimiento de una relación con los pueblos indígenas. Pueden estar involucrados a la hora de determinar qué comunidades deberían ser consideradas indígenas, de configurar el proceso para alcanzar el CPLI y de definir cómo lo anterior se relaciona con procesos regulados que buscan asegurar la participación de la comunidad en la toma de decisiones. Dado su papel en la búsqueda del equilibrio entre los derechos e intereses de los pueblos indígenas y los de la población en general, los Estados también pueden asumir un papel importante a fin de apoyar en la resolución de los desacuerdos que pudieran surgir entre los pueblos indígenas y las compañías en su esfuerzo por lograr el CPLI.
- 6 En algunos países, el término *indígena* puede ser controvertido, y es posible que se utilicen términos locales a grandes rasgos equivalentes (como pueblos tribales, originarios, nativos o aborígenes). Existe la posibilidad de haya situaciones en las que los Estados no reconozcan la “indigenidad”, o que el término pueda tener connotaciones negativas que desanimen a las personas a reconocer una identidad indígena. Independientemente del contexto local, los miembros de ICMM rechazan cualquier tipo de discriminación o desventaja que pudiera guardar relación con la cultura, la identidad o la vulnerabilidad, e intentarán aplicar los principios plasmados en esta declaración de posición en los grupos que presentan las características comúnmente aceptadas de los pueblos indígenas.⁸

⁵ A octubre de 2012, 22 países habían ratificado el Convenio núm. 169 de la OIT, que es legalmente vinculante en esos Estados.

⁶ Según queda establecido en las Directrices sobre los Asuntos de los Pueblos Indígenas del Grupo de Naciones Unidas para el Desarrollo (2008).

⁷ Según queda expresado en la recopilación de recursos sobre los asuntos de los pueblos indígenas del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (2008). Traducción libre.

⁸ Según se define en el Convenio núm. 169 de la OIT y se describe en la sección 1.3 de la *Guía de buenas prácticas del ICMM: Los pueblos indígenas y la minería* (2010).

COMPROMISOS

Además de los compromisos existentes contemplados en el Marco para un Desarrollo Sostenible del ICMM, las compañías miembros del ICMM se comprometen a:

- 1 Establecer una relación con pueblos indígenas potencialmente afectados a fin de: (i) asegurar que el desarrollo de proyectos de minería y metales fomente el respeto a los derechos, intereses, aspiraciones, cultura y sustento basado en recursos naturales de los pueblos indígenas; (ii) diseñar proyectos para evitar efectos adversos y minimizar, manejar o compensar efectos residuales inevitables, y (iii) asegurar beneficios y oportunidades sostenibles para los pueblos indígenas a través del desarrollo de proyectos de minería y metales.
- 2 Entender y respetar los derechos, intereses y perspectivas de los pueblos indígenas en relación con un proyecto y sus posibles impactos. Se llevarán a cabo evaluaciones de impacto social y ambiental u otros análisis sociales de referencia para identificar a quienes pudieran resultar afectados por un proyecto particular, así como la naturaleza y extensión de los posibles efectos sobre pueblos indígenas y otras comunidades potencialmente afectadas. La conducción de estos estudios debe ser participativa e incluyente para que contribuya a la construcción de un entendimiento transcultural amplio entre las compañías y las comunidades, y apoye los objetivos descritos en el compromiso 1, antes mencionado.
- 3 Acordar, lo más pronto posible durante el periodo de planeación del proyecto, procesos apropiados de participación y consulta con los pueblos indígenas potencialmente afectados y las autoridades gubernamentales competentes que garanticen una participación significativa de los pueblos indígenas en la toma de decisiones. Cuando se requiera, se debe proporcionar apoyo para la creación de capacidades comunitarias que permitan llevar a cabo negociaciones de buena fe sobre una base equitativa. Estos procesos deben procurar estar en armonía con los procesos de toma de decisiones de los pueblos indígenas y reflejar los derechos humanos internacionalmente aceptados. Además, deben ser concordantes con el alcance de los efectos potenciales y la vulnerabilidad de las comunidades afectadas. Los procesos deben incorporar los procedimientos y protocolos de consulta acordados, las responsabilidades recíprocas de las partes en el proceso de participación, los recursos previamente acordados en caso de desacuerdos o estancamientos (véase el compromiso 6, más adelante) y los atributos de una negociación de buena fe. Además, deben ser documentados en un plan que identifique a los representantes de las comunidades indígenas potencialmente afectadas y del gobierno. El plan también debe definir qué constituiría el consentimiento de las comunidades indígenas que pudieran resultar severamente afectadas. Los procesos de participación y consulta acordados deben ser aplicados en colaboración con comunidades indígenas potencialmente afectadas, de forma que aseguren su participación significativa en la toma de decisiones.
- 4 Trabajar para obtener el consentimiento de las comunidades indígenas para proyectos nuevos (y cambios en proyectos existentes) ubicados en tierras que tradicionalmente han sido propiedad o de uso consuetudinario de pueblos indígenas, y con probables efectos adversos importantes para los pueblos indígenas, incluyendo severos impactos negativos sobre su herencia cultural fundamental⁹ y/o su reubicación.¹⁰ Los procesos de consentimiento deben enfocarse en llegar a acuerdos sobre la base según la cual un proyecto (o los cambios en proyectos existentes) debe avanzar. Estos procesos no deben conceder derecho de veto a individuos o subgrupos ni requerir apoyo unánime de los pueblos indígenas potencialmente afectados (a menos de que se trate de un mandato legal). Los procesos de consentimiento no deben requerir que las compañías acepten aspectos que no están bajo su control.
- 5 Colaborar con las autoridades competentes para lograr resultados acordes con los compromisos en esta declaración de posición en situaciones en las que el gobierno se haga cargo de los intereses de los pueblos indígenas de forma tal que la participación de la compañía se vea limitada. Cuando un gobierno anfitrión exige a los miembros que sigan procesos que han sido diseñados para lograr los resultados buscados a través de esta declaración de posición, no se supone que los miembros del ICMM establezcan procesos paralelos.
- 6 Enfrentar la probabilidad de que se presenten diferencias de opinión que, en algunos casos, puedan traducirse en contratiempos o demoras para alcanzar acuerdos negociados de buena fe. Las compañías y las comunidades indígenas potencialmente afectadas deben ponerse de acuerdo desde un inicio en pruebas o recursos razonables en caso de que surjan diferencias de opinión. Esto puede incluir la búsqueda de mediación o asesoría de terceros aceptables para todas las partes. Cuando se aplica el compromiso 4 y, a pesar de los mejores esfuerzos de las partes, el consentimiento no está próximo a lograrse, el gobierno podrá, a fin de lograr el equilibrio entre los derechos e intereses de los pueblos indígenas y los de la población en general, determinar que un proyecto debe proceder y especificar las condiciones que deben aplicarse. En tales circunstancias, los miembros del ICMM determinarán si deben o no seguir participando en el proyecto.

⁹ Esto incluye áreas naturales con valores espirituales o culturales, como bosques sagrados o masas de agua.

¹⁰ En la medida de lo posible, se debe evitar la reubicación de pueblos indígenas y la perturbación del patrimonio cultural fundamental.

TRABAJO A FUTURO DEL ICMM

El ICMM se compromete a mantener una relación continua con los pueblos indígenas y sus representantes, y seguirá desarrollando enfoques relativos a los intereses y las inquietudes de los pueblos indígenas. Entre los elementos de trabajo previstos o planeados a la fecha para los próximos años se encuentran:

- la actualización de la *Guía de buenas prácticas del ICMM: Los pueblos indígenas y la minería* con el fin de apoyar a los miembros en la implementación de esta declaración de posición;
- la promoción más amplia de buenas prácticas a lo largo y ancho del sector de la minería y los metales, y
- el diálogo continuo con organizaciones de pueblos indígenas, instituciones de desarrollo y/o gobiernos en los ámbitos nacional e internacional.

ICMM

El Consejo Internacional de Minería y Metales (ICMM) se estableció en 2001 para mejorar el rendimiento del desarrollo sostenible en la industria de la minería y los metales. Actualmente, reúne a muchas de las compañías de minería y metales más grandes del mundo, además de asociaciones de minería nacionales y regionales y asociaciones mundiales de materias primas. Nuestra visión contempla compañías líderes trabajando juntas y con otros para fortalecer la contribución de la minería, los minerales y los metales al desarrollo sostenible.

Esta declaración de posición fue traducida de la versión original en inglés - *Indigenous Peoples and Mining Position Statement* -, que es la versión vinculante para los miembros del ICMM. En caso de conflicto, prevalecerá la versión en el idioma original.

ICMM
35/38 Portman Square
London W1H 6LR
United Kingdom

Teléfono: +44 (0) 20 7467 5070
Fax: +44 (0) 20 7467 5071
Correo electrónico: info@icmm.com
www.icmm.com

Síguenos en



Publicado por el Consejo Internacional de Minería y Metales (ICMM), Londres, Reino Unido.

© 2013 Consejo Internacional de Minería y Metales. El logo ICMM es una marca registrada del Consejo Internacional de Minería y Metales. Registrado en el Reino Unido, Australia y Japón.