



OXFAM

Oxfam América

Documentos de Apoyo para Investigación

Índice sobre Consentimiento de la Comunidad

Posturas Públicas de Compañías Petroleras, Gasíferas y Mineras sobre el Consentimiento Libre, Previo e Informado (CLPI)

Marianne Voss y Emily Greenspan

Contenido

Documentos de Apoyo para Investigación de Oxfam América	3
Abreviaturas	5
Acerca de este documento	6
Glosario.....	10
Introducción	12
Visión general de las posturas públicas de las compañías.....	19
Comentarios finales	27

Documentos de Apoyo para Investigación de Oxfam América

Editora de la serie: Kimberly Pfeifer

Los Documentos de Apoyo para Investigación de Oxfam América(Oxfam) están diseñados para informar y fomentar la discusión sobre temas que resultan clave para la reducción de la pobreza. La serie explora una gama de temas sobre los cuales trabaja Oxfam América — todos ellos dentro del contexto más amplio de desarrollo internacional y asistencia humanitaria. La serie ha sido diseñada para compartir las enriquecedoras investigaciones de Oxfam con un público amplio, en la esperanza de fomentar un debate y discusión reflexivos. Todos los Documentos de Apoyo están disponibles como archivos PDF descargables en nuestro portal electrónico, oxfamamerica.org/research, y pueden ser distribuidos y citados si se menciona adecuadamente la fuente (favor consultar la siguiente página).

Los temas de los Documentos de Apoyo para Investigación de Oxfam son seleccionados para apoyar los objetivos de desarrollo de Oxfam o aspectos clave de nuestro trabajo en gestión de políticas. Cada Documento de Apoyo representa un esfuerzo inicial por parte de Oxfam para informar el desarrollo estratégico de nuestro trabajo, y todos corresponden a una síntesis bibliográfica o investigación original conducida o comisionada por Oxfam. Todos los Documentos de Apoyo han sido sometidos a un análisis por parte de colegas en el campo.

Los Documentos de Apoyo para Investigación de Oxfam no pretenden ser herramientas para la incidencia o campañas; tampoco constituyen una expresión de las políticas de Oxfam América. Ello no obstante, consideramos que esta investigación representa un conjunto de trabajos que resultarán útiles a todos los lectores interesados en la reducción de la pobreza.

Documentos de Apoyo recientes y que están disponibles incluyen:

- *“Local Capacity in Humanitarian Response: Vision or Mirage?”* [Capacidad Local en Respuesta Humanitaria: ¿Visión o Espejismo?] por Michael Delaney y Jacobo Ocharán (2012).
- *“Systems, Power, and Agency in Market-Based Approaches to Poverty”*, [Sistemas, Poder y Agencia en Enfoques sobre la Pobreza Centrados en el Mercado] por Chris Jochnick (2012).
- *“Measuring Economic Progress and Well-Being: How to Move Beyond GDP”*, [Midiendo el Avance Económico y el Bienestar: Cómo Ir Más Allá del PBI] por Heloisa Marone (2012).
- *“Land Rights, Land Tenure, and Urban Recovery: Rebuilding Post-Earthquake Port-au-Prince and Léogâne”*, [Derecho a la Tierra, Tenencia de la Tierra y Recuperación Urbana: Reconstrucción de Port-au-Prince and Léogâne Después del Terremoto] por Harley F. Etienne (2012).
- *“Haiti Rice Value Chain Assessment: Rapid Diagnosis and Implications for Program Design”*, [Evaluación de la Cadena de Valor del Arroz: Diagnóstico Rápido e Implicancias para el Diseño de Programas] por David C. Wilcock y Franco Jean-Pierre (2012).

Reconocimientos

Estamos agradecidos a los colegas de Oxfam Ian Gary, Sonia Haerizadeh, Chris Jochnick, Theresa Lewis, Kimberly Pfeifer, Keith Slack, Aradhana Tiwari y Christina Hill por sus revisiones y correcciones.

También quisiéramos agradecer a Paul Bugala, analista principal sobre sostenibilidad de industrias extractivas para *Calvert Investments*, como un colaborador principal de este informe debido a sus valiosos comentarios desde la perspectiva del inversionista.

También expresamos nuestro sincero aprecio a los expertos externos que revisaron el borrador del documento y brindaron valiosos comentarios a este Documento de Apoyo: Jill Carino, coordinadora del Grupo de Trabajo por los Derechos de los Pueblos Indígenas en Filipinas; Leonardo Crippa, asesor legal principal, Centro de Recursos Legales para Indígenas; Cathal Doyle, de la Facultad de Leyes de la Universidad Middlesex; Amy Lehr, licenciada en derecho y socia de Prácticas de Responsabilidad Social Corporativa en *Foley Hoag LLP*; Anne Perrault, asesora legal principal en el Centro Internacional de Legislación Ambiental; así como Andy Whitmore y Geoff Nettleton de *Indigenous Peoples Links (PIPLinks)*.

Citas de este documento

Por favor, utilice el siguiente formato al citar este documento: Marianne Voss y Emily Greenspan, "*Community Consent Index: Oil, Gas and Mining Company Public Positions on Free, Prior, and Informed Consent (CLPI)*" [Índice sobre Consentimiento de la Comunidad: Posturas de Compañías Públicas Petroleras, Gasíferas y Mineras sobre el Consentimiento Libre, Previo e Informado (CLPI)], serie de Documentos de Apoyo de Oxfam América (2012): [www.oxfamamerica.org/publications/community-consent-index].

Para obtener autorización para publicar un fragmento mayor, favor enviar un mensaje de solicitud por correo electrónico a permissions@oxfamamerica.org.

Abreviaturas

AAC	apoyo comunitario amplio
ECOWAS	Comunidad Económica de los Estados de África Occidental
CLPI	consentimiento libre, previo e informado
ICMM	Consejo Internacional de Minería y Metales
CFI	Corporación Financiera Internacional
IFI	instituciones financieras internacionales
OIT	Organización Internacional de Trabajo
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
TIPNIS	Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro-Sécure
DNUDPI	Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas

Acerca de este documento

El principio del consentimiento de la comunidad es uno de los temas más críticos que enfrenta el desarrollo comunitario. Aunque resulta relevante para proyectos de desarrollo a gran escala como represas y agricultura de gran envergadura, este documento se enfoca en proyectos de desarrollo en el sector extractivo. Cada vez más, comunidades locales en todo el mundo vienen exigiendo tener una voz significativa para determinar si se deben llevar a cabo proyectos de explotación de petróleo, gas natural y minería, y en qué condiciones debe ocurrir ello. En la medida en que durante los últimos años se han intensificado conflictos y controversias alrededor de las operaciones petroleras, gasíferas y mineras, ha surgido el principio del “consentimiento libre, previo e informado” (CLPI) como un punto focal en el debate más amplio sobre las industrias extractivas. Oxfam define el CLPI como el principio que consiste en que *los pueblos indígenas y comunidades locales deben ser adecuada y oportunamente informadas sobre proyectos petroleros, gasíferos y mineros, y deben tener la oportunidad de aprobar (o rechazar) un proyecto antes del inicio de las operaciones.*

Para los pueblos indígenas, el CLPI se establece como un derecho dentro de la legislación internacional. El estatus especial y los derechos de los pueblos indígenas dentro de la legislación internacional reflejan su situación como pueblos diferenciados con capacidad de autodeterminación y derechos colectivos. Cualquier conflicto existente entre comunidades indígenas y no indígenas en relación a la participación en la toma de decisiones, deberá resolverse prestando particular atención a este estatus especial de los pueblos indígenas. Ello no obstante, el CLPI está surgiendo de una manera más general como un principio de prácticas óptimas para el desarrollo sostenible, empleado para reducir el conflicto así como para realzar la legitimidad del proyecto ante los ojos de los actores involucrados. Como práctica óptima, todas las comunidades locales que enfrentan impactos adversos potencialmente significativos a partir de proyectos de desarrollo, deben tener la oportunidad de recibir información completa, participar en negociaciones significativas, y otorgar o negar su consentimiento al proyecto de desarrollo.

Mientras que el Estado tiene el deber de otorgar protección contra abusos a los derechos humanos por parte de terceros, incluyendo a las empresas —mediante políticas, regulaciones y adjudicaciones apropiadas—, las compañías tienen la responsabilidad de respetar los derechos humanos, lo cual implica actuar con la debida diligencia para evitar infringir los derechos de otros y para atender los impactos adversos.

Este Documento de Apoyo reúne una muestra representativa de documentos de posturas públicas relacionadas a los derechos de las comunidades, planteadas por 28 importantes compañías dedicadas a la exploración y explotación de petróleo, gas y minerales, enfocándose primordialmente en los años 2010 a 2012. Aunque hemos analizado un conjunto más amplio de compañías, no incluimos en el informe a ninguna compañía que no tuviera una postura pública disponible sobre temas correspondientes a involucramiento con la comunidad. Por dicha razón, una serie de compañías —incluyendo algunas empresas chinas, latinoamericanas, estadounidenses y canadienses— no aparecen en el informe.

Las compañías analizadas fueron seleccionadas empleado un rango de factores, incluyendo los siguientes: tamaño o capitalización de mercado, membresía en el Consejo Internacional de Minería y Metalurgia (ICMM) o IPIECA, exposición a temas comunitarios pertinentes e involucramiento previo con Oxfam o con contrapartes de Oxfam. En la próxima edición de este

informe, Oxfam planea expandir el número de compañías analizadas, con particular atención hacia compañías de los mercados emergentes.

El índice del Documento de Apoyo se enfoca en el CLPI. Sin embargo, también explora los estándares menores de la “licencia social de operación”. (Consultar las definiciones en el Glosario). El Documento de Apoyo es una actualización y extensión del documento de trabajo publicado por Oxfam América en 2009, titulado “*Review of Major Mining, Oil, and Gas Company Policies on Free Prior and Informed Consent and Social License*” [Revisión de las Políticas sobre Consentimiento Libre, Previo e Informado y sobre Licencia Social de las Principales Compañías Mineras, Petroleras y Gasíferas].

Este Documento de Apoyo va más allá del documento de trabajo del 2009. También documenta si las políticas clave hacia las comunidades, junto con sus procedimientos o lineamientos de implementación, han sido dadas a conocer públicamente de manera que se genere una fiscalización de los compromisos de la compañía y se brinde garantías a los sectores involucrados (incluyendo a los inversionistas) de que las compañías están promoviendo una sostenibilidad de largo plazo. Las políticas fueron analizadas en relación a la noción de si brindan suficiente guía a las comunidades locales sobre el “qué, cómo, dónde, quién y por qué” una compañía implementará sus compromisos en el terreno.

El Documento de Apoyo constituye meramente una compilación de las posturas públicas, y de ningún modo observa cómo las compañías están implementando sus compromisos, ni las prácticas en el terreno, ni el modo en que las compañías cumplen sus políticas.

El documento incluye también vínculos a noticias relacionadas recientes, para ofrecer una instantánea sobre temas de consentimiento de la comunidad. Los artículos periodísticos destacados no tratan de presentar una lista exhaustiva sino meramente documentar casos de alto perfil que aparecen corrientemente en fuentes virtuales a nivel internacional. Es muy probable que incidentes relevantes que no han generado una significativa atención por parte de los medios internacionales no aparezcan en este documento.

Las investigadoras también consideraron las afiliaciones de las compañías con grupos del sector, tales como la ICMM (www.icmm.com) o IPIECA (www.ipieca.org), que brindan lineamientos sobre políticas y revelación de información en estas áreas. En este informe se indica si las compañías incluidas son integrantes de ICMM o de IPIECA.

Las autoras analizaron las políticas y declaraciones publicadas por compañías/organizaciones a nivel general, así como reportes anuales e informes sobre sostenibilidad, de 2010 al presente. Las autoras también revisaron los encabezados recientes de *Google News* y de *Business & Human Rights Resource Centers*, para encontrar noticias relacionadas recientes. Los datos recopilados en este documento reflejan información virtualmente accesible, y no pretenden reflejar las políticas y posturas corporativas que no han sido dadas a conocer públicamente en los portales virtuales corporativos de las compañías.

El Documento de Apoyo se enfoca en información pública porque la transparencia es un importante primer paso hacia el otorgamiento de un papel más significativo a las comunidades en la toma de decisiones y el control sobre sus recursos. La transparencia brinda una plataforma para que los sectores involucrados puedan fiscalizar mejor al sector privado, así como tomar parte en la provisión de soluciones.

Este documento no pretende ser exhaustivo; se trata meramente de un esfuerzo significativo por compilar las declaraciones existentes emitidas por las corporaciones sobre este tema. Oxfam trató de contactar a todas las compañías que contaban con información públicamente disponible para compartir un borrador del informe antes de su publicación, con el fin de verificar la información allí contenida; las autoras recibieron y consideraron comentarios procedentes de 17 compañías. Ello no obstante, en cualquier ejercicio de este tipo, es probable que secciones relevantes de información sean pasadas por alto. Cuando tal es el caso, Oxfam acoge comentarios de las compañías o de otros actores involucrados para complementar la información brindada aquí. El Documento de Apoyo será actualizado cada dos años.

Oxfam espera que el Documento de Apoyo forme una base para el diálogo y la colaboración alrededor del involucramiento y consentimiento de la comunidad. Para recibir información adicional, o para brindarnos cualquier comentario sobre el Documento de Apoyo, favor contactarnos:

Marianne Voss, Asesora Principal, Departamento del Sector Privado
Emily Greenspan, Asesora de Políticas e Incidencia-Industrias Extractivas
Keith Slack, Gerente del Programa Global de Industrias Extractivas
Oxfam América, (800) 77-OXFAM, o (800) 776-9326

Glosario

Consentimiento libre, previo e informado

Oxfam define el consentimiento libre, previo e informado (CLPI) en el contexto de proyectos petroleros, gasíferos y mineros, como el principio que consiste en que los pueblos indígenas y comunidades locales deben ser adecuada y oportunamente informados sobre estos proyectos, y deben tener la oportunidad de aprobar (o rechazar) un proyecto antes del inicio de las operaciones. El CLPI también incluye la participación en establecer los términos y condiciones que abordan los impactos económicos, sociales y ambientales de todas las fases de extracción y de las operaciones post-extracción. El CLPI debe estar libre de acciones de fuerza, manipulación, coerción o presión con respecto a las estructuras representativas tradicionales, así como con las leyes y prácticas consuetudinarias de las comunidades.

El CLPI es un derecho que ostentan los pueblos indígenas dentro de la legislación internacional. El estatus especial de los pueblos indígenas y los derechos que éstos gozan dentro de la legislación internacional, reflejan su posición como pueblos diferenciados y con capacidad de auto-determinación que gozan de derechos colectivos; cualquier conflicto entre comunidades indígenas y no indígenas en relación a la participación en la toma de decisiones, debe resolverse prestando atención particular al estatus especial de los pueblos indígenas.

El Mecanismo de Expertos de las NN.UU. sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas ofrece una especificidad adicional sobre el significado del CLPI en sus informes recientes sobre pueblos indígenas y su derecho a participar en la toma de decisiones:

El elemento “libre” implica la ausencia de coerción, intimidación o manipulación; “previo” se refiere a que el consentimiento se obtiene anticipadamente a la actividad asociada con la decisión que se toma, e incluye el tiempo necesario para permitir que los pueblos indígenas emprendan su propio proceso para la toma de decisiones; “informado” implica que los pueblos indígenas han recibido toda la información relacionada a la actividad y que dicha información es objetiva, precisa y está presentada de una manera y forma que resulta comprensible para los pueblos indígenas; “consentimiento” implica que los pueblos indígenas han aceptado la actividad que es sujeto de la decisión pertinente, la cual también puede estar sujeta a condiciones.

Sin embargo, el consentimiento de la comunidad también está surgiendo más ampliamente como un principio de prácticas óptimas para el desarrollo sostenible. Creemos que todas las comunidades afectadas por proyectos deben poder participar en una efectiva toma de decisiones y negociación de procesos que los afectan — y que cuando dicen “no” a un proyecto, esta respuesta debe ser tomada en cuenta.

Licencia social

Aunque no existe un estándar o una definición generalmente aceptados de “licencia social”, ésta es por lo general considerada como un proyecto de desarrollo que cuenta con la continua aceptación de las comunidades locales. La licencia social para operar es un añadido al otorgamiento de un derecho por parte del gobierno o del sistema legal para operar.

Pese a que la licencia social sugiere una relación positiva entre una compañía y sus vecinos, las corporaciones, al ser presionadas, rara vez están dispuestas a equiparar la licencia social con el consentimiento de la comunidad — es decir, las corporaciones no están dispuestas a cancelar sus operaciones en lugares donde las comunidades muestran oposición a su presencia. La distinción entre licencia social y consentimiento resulta crítica porque la aceptación del consentimiento de la comunidad como un estándar operativo básico establece un parámetro más exigente. Si se requiere el consentimiento real de una comunidad antes del inicio de las operaciones, las compañías deben tratar a la comunidad más bien como un socio en el desarrollo del proyecto. Ello también implica que una compañía debe involucrarse de manera más integral con una comunidad, brindando a los miembros de ésta acceso a información crítica y permitiéndoles un tiempo adecuado para evaluar sus necesidades e intereses antes de tomar una decisión respecto a aceptar la presencia de una compañía. La licencia social, definida de manera más vaga, no necesariamente implica estos aspectos.

Apoyo amplio de la comunidad

Tal como queda actualmente definido y aplicado por el Banco Mundial, el apoyo amplio de la comunidad (AAC) generalmente se refiere a una colección de expresiones emitidas por comunidades afectadas, en apoyo de un proyecto propuesto. El Banco Mundial popularizó el concepto de AAC cuando incorporó este estándar en respuesta a la Evaluación de las Industrias Extractivas del Banco Mundial en 2004.

Superficialmente, el AAC tiene mucho en común con el CLPI, pero operativamente el primero es menos claro que el CLPI en términos de significado (es decir, no resulta claro quién determina si se logra el AAC, y éste no necesariamente implica un proceso de intercambio de información), principalmente porque el AAC no aborda la necesidad de demostrar apoyo a través de un proceso claramente delineado. La distinción entre el AAC y el CLPI resulta crítica— una compilación de expresiones de apoyo no es lo mismo que el consentimiento de una comunidad. El consentimiento de la comunidad como estándar operativo básico establece un parámetro más exigente. Lo que es más importante, tal como es implementado actualmente por el Banco Mundial, el AAC representa un estándar más bajo que el CLPI dado que el concepto descansa en una determinación de apoyo de la comunidad que es decretada externamente, en lugar de a través de procesos internos de la comunidad.

Introducción

Más del 60 por ciento de la población más pobre del mundo vive en países que son ricos en recursos naturales — pero rara vez comparten estas riquezas. Los proyectos petroleros, gasíferos y mineros pueden tener significativos impactos en las comunidades anfitrionas y en el medio ambiente. Los proyectos a gran escala basados en la explotación de recursos ofrecen el potencial de dar oportunidades a los ciudadanos de naciones donde se desarrolla esta actividad. Desafortunadamente, las comunidades más pobres y vulnerables —incluyendo, en muchos casos, a comunidades indígenas— a menudo resultan excluidas de los beneficios que podrían generarse de estas actividades, y resultan siendo las comunidades que soportan las peores consecuencias. Con demasiada frecuencia, las comunidades no tienen capacidad de decisión en relación a la extracción de recursos de sus tierras, y reciben escasa información sobre estos proyectos.

El programa de industrias extractivas de Oxfam busca garantizar que estos proyectos sean diseñados de manera que respeten los derechos humanos de las comunidades afectadas por el proyecto y que, en el largo plazo, se reduzca la pobreza. La campaña “*Derecho a Saber, Derecho a Decidir*” de Oxfam hace un llamado a los gobiernos y compañías a respetar el principio del CLPI, el cual mantiene que los pueblos indígenas y comunidades locales deben ser adecuada y oportunamente informadas sobre los proyectos petroleros, gasíferos y mineros, y que deben tener la oportunidad de aprobar (o rechazar) los proyectos antes del inicio de las operaciones. Ello incluye la participación en establecer los términos y condiciones que se ocupan de los impactos económicos, sociales y ambientales de todas las fases de extracción y de las operaciones post-extracción.

Cada vez más las comunidades locales están exigiendo tener una capacidad de decisión significativa sobre la realización de proyectos a gran escala de petróleo, gas natural y minería, y sobre las condiciones en que se llevan a cabo los mismos. En años recientes, las compañías que se dedican a la extracción de recursos han visto evaporarse sus proyectos, en tanto que las comunidades han desarrollado la capacidad y voluntad de oponerse y cancelar estas operaciones. Las compañías del sector minero y energético han perdido miles de millones de dólares invertidos, y sus reputaciones se han visto melladas.

En la medida en que se han intensificado los conflictos y controversias alrededor de operaciones petroleras, gasíferas y mineras a gran escala durante los últimos años, el derecho de los pueblos indígenas y la capacidad de las comunidades locales para expresar o negar su CLPI a proyectos para la extracción de recursos, han surgido como un punto focal en los debates más amplios alrededor de las industrias extractivas. Para minimizar el impacto negativo de las actividades de extracción, resulta esencial que las comunidades locales tengan acceso a la información cabal y que ostenten una participación significativa en negociaciones, planeamiento e implementación de iniciativas de desarrollo. El proceso a través del cual se obtiene el CLPI debe conformar con las necesidades y aspiraciones de la comunidad, y respetar éstas. Si no lo hace, entonces el “consentimiento” no será considerado legítimo.

El reconocimiento del derecho al CLPI, aunque aún está evolucionando, viene ganando impulso. Para los pueblos indígenas, el CLPI está establecido como un derecho dentro de la legislación internacional. La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DNUDPI), adoptada en setiembre de 2007, incluye varias referencias al CLPI. En relación a los proyectos de desarrollo en particular, la DNUDPI hace un llamado a los Estados para consultar con los pueblos indígenas a través de sus instituciones representativas

para obtener el CLPI “antes de la aprobación de cualquier proyecto que afecte sus tierras o territorios y otros recursos, particularmente en relación al desarrollo, utilización o explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo” (DNUDPI 2007). La Convención No. 169 (OIT 1989) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) requiere asimismo el CLPI en casos de reubicación y llama a los gobiernos a consultar con los pueblos indígenas y tribales antes de permitir la exploración o explotación de recursos minerales o del subsuelo, con el objetivo de lograr su autorización o consentimiento (OIT 1989).

La Comisión Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos también reafirmó el requerimiento del consentimiento de los pueblos indígenas como el parámetro a cumplir para consultas con ellos (Comisión Africana 2010). Más aún, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha interpretado que el CLPI se aplica más ampliamente a proyectos de desarrollo que tienen un impacto significativo y, en diversas instancias, ha determinado que los Estados han incumplido con sus obligaciones hacia el CLPI (DPLF 2011). Por ejemplo, en el Caso del Pueblo Saramaka versus Surinam en noviembre de 2007, el tribunal determinó que el gobierno debía revisar y considerar corregir las concesiones que había otorgado a fin de asegurar la supervivencia del pueblo Saramaka, y que debía procurar obtener su consentimiento para el proyecto (Corte Interamericana de Derechos Humanos 2007).

Estos instrumentos legales se refieren principalmente a gobiernos que buscan obtener consentimiento de las comunidades, más no a las compañías; sin embargo, marcan una evolución en el mecanismo esperado para la implementación de los proyectos de desarrollo, y representan una autoridad persuasiva para la comunidad global en relación al CLPI. Estos instrumentos imponen una obligación legal sobre los Estados para garantizar que las entidades corporativas han obtenido el consentimiento de los pueblos indígenas o tribales para proyectos extractivos que tienen impacto sobre su bienestar. En tal medida, las compañías deben considerar estos instrumentos y precedentes legales como un procedimiento requerido y en sus procesos para mitigación de riesgos. De hecho, los Principios Guía para Empresas y Derechos Humanos —suscritos en 2011 por el Consejo de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos— destacan la responsabilidad corporativa en la protección de los derechos humano, y ofrecen a las compañías lineamientos sobre cómo cumplir con esta responsabilidad. Las compañías que incumplen con ejercer una diligencia debida respecto a prevenir violaciones a los derechos, incurren también en responsabilidades dentro de las legislaciones domésticas. Algunas compañías ya han hecho un compromiso para respetar la Convención 169 y/o la DNUDPI en sus políticas referidas a derechos humanos o pueblos indígenas. Para comunidades no indígenas con fuertes vínculos con sus tierras tradicionales y recursos, el CLPI es necesario para llevar a efecto derechos humanos fundamentales, incluyendo los derechos a la cultura y la propiedad, entre otros (Perrault 2007).

El grupo IPIECA, relacionado a la industria del petróleo y gas, ha emitido recopilaciones de prácticas óptimas sobre pueblos indígenas —cuya versión más reciente fue publicada en marzo de 2012— que incluyen una visión general de los estándares internacionales y prácticas óptimas relacionadas al CLPI (IPIECA 2012). Las compilaciones publicadas por IPIECA, sin embargo, no alcanzan a recomendar políticas o prácticas específicas. Más aún, las compañías integrantes de IPIECA no están obligadas a cumplir las recomendaciones o declaraciones de ésta. En contraste, la declaración de postura de ICMM sobre minería y pueblos indígenas obliga a los integrantes de ICMM a “respetar los derechos e intereses de los pueblos indígenas que están definidos dentro de las leyes nacionales e internacionales pertinentes” y a “participar en foros nacional e internacionales sobre temas de pueblos indígenas, incluyendo aquellos que abordan el concepto del consentimiento libre, previo e informado” (ICMM 2008).

ICMM pide a sus compañías miembros “buscar el acuerdo de los Pueblos Indígenas, basado en el principio del mutuo beneficio, en programas para generar beneficios netos (sociales, económicos, ambientales y culturales) para las comunidades indígenas afectadas” (ICMM 2008). El Marco para el Desarrollo Sostenible del ICMM, que constituye el núcleo de sus políticas, requiere que sus miembros se “involucren con los actores interesados y responden a ellos a través de procesos de consulta abierta” (ICMM 2003).

Algunas agencias de desarrollo internacional, o instituciones financieras internacionales (IFI) han incorporado también elementos del CLPI en sus políticas. Más recientemente, ello incluye un nuevo requerimiento del CLPI para proyectos que tienen un impacto sobre los pueblos indígenas en el “Marco de Sostenibilidad” recientemente elaborado por la Corporación Financiera Internacional (CFI), que entró en vigencia en enero de 2012 (CFI 2012b). Es digno de notar que el Marco de Sostenibilidad del CFI también incluye un estándar que busca garantizar la licencia social de las comunidades no indígenas para proyectos de alto riesgo. Específicamente, para proyectos que tienen “probabilidad de generar potenciales impactos adversos significativos sobre las comunidades”, el CFI aplica el estándar de “Consulta Informada y Participación”, y se compromete a determinar si el proceso de involucramiento comunitario de su cliente ha conducido a un “Amplio Apoyo de la Comunidad” (AAC). (CFI 2012a). El CFI define el AAC como “una recopilación de expresiones por parte de las Comunidades Afectadas, a través de personas o de sus representantes reconocidos, en apoyo de una empresa o actividad propuesta” (CFI 2012a). El AAC representa un estándar menos exigente que el CLPI, dado que el concepto se basa en una determinación del apoyo comunitario que se realiza de manera externa (en este caso, por el CFI), en lugar de a través de procesos internos de la comunidad. Ello no obstante, el estándar del AAC ciertamente ilustra que las prácticas óptimas actuales han avanzado más allá del mero involucramiento con las comunidades, hasta la obtención de una licencia social.

Tal como la CFI ha señalado, la discusión del principio del CLPI entre instituciones internacionales ha avanzado más allá de cuestiones sobre si éste debe ser implementado, hacia la discusión de cómo debe aplicarse. El CFI declara: “Existe un creciente consenso entre las instituciones de desarrollo de que adoptar el término [CLPI] es necesario. Cada vez más, otras IFI... asociaciones en la industria... y mesas redondas han adoptado o están considerando adoptar el CLPI” (CFI 2010). Al igual que ocurría en el pasado con los estándares del CFI, el nuevo “Marco de Sostenibilidad” marca un cambio en las prácticas óptimas que eventualmente afectará a las operaciones de todas las compañías extractivas y fuentes financieras, ya sea que la regulación de los gobiernos o el criterio de financiamiento requiera o no la aplicación de los estándares (Wong 2012). El CFI también juega un papel importante como ente que establece estándares para los Bancos regidos por los Principios de Ecuador, y sus estándares de desempeño influyen a otras entidades, como los Puntos de Contacto Nacional de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), responsables por la aplicación de los Lineamientos de la OCDE para Empresas Multinacionales. Por ejemplo, el borrador recientemente dado a conocer de los Principios de Ecuador (EP III) reflexiona y consolida el requerimiento de los Estándares de Desempeño del CFI de que las compañías obtengan el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas para sus proyectos de desarrollo.

La Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (ECOWAS) aplica el principio del CLPI a todas las comunidades afectadas por proyectos de industrias extractivas, sin importar si éstas se auto-identifican como pueblos indígenas. La “Directiva sobre Armonización de los Principios Guía y Políticas en el Sector Minero” (Directiva ECOWAS de 2009) establece los

principios guía para regímenes regulatorios de armonización minera a través de los Estados miembros. La Directiva declara que las “compañías deberán obtener el consentimiento libre, previo e informado de las comunidades locales antes que se inicie la exploración y previamente a cada fase subsiguiente de minería y operaciones post-minería”. Añade que las compañías han de “mantener consultas y negociaciones sobre importantes decisiones que afecten a las comunidades locales a lo largo del ciclo de explotación minera” (ECOWAS 2009). Es importante advertir que la Directiva se aplica más allá de las comunidades indígenas. Más aún, la definición de “mineral” en la Directiva incluye no sólo a minerales industriales, sino también petróleo, de modo que la aplicación es relevante tanto para el desarrollo minero como el petrolero. Adicionalmente, en mayo de 2012 la Comisión Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos, emitió una resolución llamando a los Estados a tomar medidas para garantizar la participación, “incluyendo el consentimiento libre, previo e informado de las comunidades, en la toma de decisiones relacionada al manejo de recursos naturales” (Comisión Africana 2012). El relativamente nuevo requerimiento de ECOWAS, tomado con la resolución de la Comisión Africana, refleja un creciente reconocimiento del CLPI como una condición necesaria para el buen manejo de los recursos naturales.

Adicionalmente, iniciativas de múltiples sectores involucrados, como el Consejo de Administración de Bosques (FSC 2010), la Mesa Redonda sobre Aceite de Palma Sostenible (RSPO 2007), el Comité sobre Seguridad Alimentaria Mundial “Lineamientos Voluntarios sobre el Manejo Responsable de la Tenencia de Tierras, Pesca y Bosques en el Contexto de Seguridad Alimentaria Nacional” (CFS2012), y la Comisión Mundial de Represas de las NN.UU. (WCD 2000) también emplean la terminología del CLPI. Las dos primeras extienden la aplicación del CLPI más allá de los pueblos indígenas, cubriendo a todas las comunidades locales.

Además de ser una cuestión de justicia básica, para las compañías extractivas el consentimiento de la comunidad es cada vez más un tema de pérdida o ganancia. También existe creciente evidencia de un sólido argumento para una aplicación más expansiva para favorecer a la industria (Herz 2007, Laplante 2008, Lehr 2010). Por su parte, las compañías han empezado a reconocer la necesidad de obtener de las comunidades en las cuales trabajan una licencia social para operar. Una compañía puede obtener una licencia social para operar solamente mediante la amplia aceptación de sus actividades por parte de la comunidad local. Sin esta aprobación, una empresa puede no ser capaz de llevar a cabo sus actividades sin incurrir en serios retrasos y costos adicionales. Cada vez más, las compañías vienen descubriendo que no asegurarse el apoyo de la comunidad para un proyecto puede tener un impacto directo sobre la capacidad de una compañía de garantizar el acceso a recursos (Ethical Funds Company 2008). El CLPI está surgiendo como una manera efectiva de reducir los riesgos de conflicto e incrementar la legitimidad de un proyecto a los ojos de los inversionistas, así como de empoderar a las comunidades y reducir impactos dañinos de los proyectos de desarrollo en áreas pobres (Herz 2007).

Aunque el principio del CLPI está evolucionando, estas discusiones reconocen las expectativas crecientes de las comunidades para tener voz en proyectos que afectan su futuro. Esperamos que este documento promueva una discusión y debate informados sobre este tema. En última instancia, esperamos que éste también contribuya a promover la adopción del consentimiento de la comunidad por parte de las compañías extractivas como un principio operativo básico.

Estudio de caso: Ejemplos desde el terreno

Proyecto minero Mina Conga, Perú. En noviembre de 2011, protestas en Cajamarca paralizaron el desarrollo del masivo proyecto minero Mina Conga, operado por Newmont Mining Corporation con sede en los EE.UU. A la fecha, se han producido cinco muertes debidas a la respuesta violenta de las fuerzas de seguridad en el conflicto. Newmont sostiene haber tenido pérdidas aproximadas de US\$2 millones diarios durante los primeros días de las protestas locales que paralizaron sus operaciones. El proyecto continúa detenido hasta la fecha, aunque Newmont ha declarado que procederá con la construcción de dos reservorios de agua.

Proyecto de carretera TIPNIS, Bolivia. Este controvertido proyecto de carretera atravesaría el Parque Nacional y Territorio Indígena Isiboro Sécore (TIPNIS). El proyecto generó marchas y protestas por parte de comunidades indígenas, llevando al gobierno del Presidente Evo Morales a revocar el contrato inicialmente emitido para la construcción del camino, y a la promulgación de una nueva ley que requería al gobierno consultar con las comunidades indígenas afectadas por este proyecto. Algunas organizaciones indígenas rechazan estas consultas planeadas, percibiendo que el gobierno planea usarlas como una mera formalidad antes que como un genuino vehículo de diálogo para obtener el consentimiento de los pueblos afectados (*Consultar Plataforma Energética, "IX Marcha: Evo burla la consulta para profundizar el extractivismo en Bolivia"*, 11 de julio de 2012.)

Perspectiva de un inversionista

Pese a la creciente demanda estimulada por una población mundial que las Naciones Unidas han precedido alcanzará los 8,300 millones hacia el año 2030, las compañías petroleras, gasíferas y mineras enfrentan el fin de una era de recursos de fácil acceso. Los depósitos de minerales e hidrocarburos de fácil acceso se están volviendo más escasos. Los grados de oro y otros minerales mantienen su declive terminal. Y el contenido de azufre del petróleo crudo continúa creciendo en la medida en que decrecen las densidades de los líquidos de petróleo, o gravedades API. En respuesta a ello, los actores de la industria se ven forzados a asumir riesgos políticos y técnicos mayores mientras que los nuevos depósitos viables se encuentran cada vez a mayor distancia y frecuentemente en regiones políticamente volátiles. Mejoras notables en la tecnología para la estimulación de pozos y generación de imágenes geológicas están ayudando a las compañías petroleras, gasíferas y mineras a superar algunos de los desafíos técnicos más espinosos de esta nueva era. Sin embargo, ningún avance tecnológico por sí sólo ayudará a las compañías extractoras de recursos naturales a abordar los crecientes riesgos asociados con obtener el consentimiento de la comunidad y mantener una licencia social para operar.

Tras generaciones de intenso desarrollo de recursos, y del creciente alcance de empresas para-estatales, muchos de los depósitos de recursos naturales más económicamente viables se encuentran bajo el control regulatorio de gobiernos anfitriones que no pueden o no quieren responder por las prioridades de las comunidades locales. Cuando se aclaran los términos de la relación entre una compañía y las comunidades locales, y se otorga autorización mediante un proceso de Consentimiento Libre, Previo e Informado (CLPI), es menos probable que la compañía operadora sea culpada por deficiencias de pedidos al gobierno o por servicios no prestados. El proceso de intercambio de información necesario para mantener el CLPI también reduce la susceptibilidad de una compañía a la brecha de expectativas que se evidencian en

muchas comunidades pobres que, sin embargo, son ricas en recursos. Ésta es una consideración importante cuando las a menudo irracionalmente altas expectativas de prosperidad establecidas al inicio de los proyectos petroleros, gasíferos y mineros, convierten éstos con frecuencia en blanco atractivo de movimientos populistas y llamados a la nacionalización de recursos, cuando no se materializan las esperanzas de las comunidades. La confianza obtenida a través de un proceso de CLPI también convierte a la compañía operadora en un empleador más atractivo tanto para candidatos expatriados como locales, particularmente en la medida en que la necesidad de llevar la capacidad de corriente media y corriente abajo más cerca a los mercados, requiere la convocatoria de talentos locales para empleos que no son adecuados para esquemas de empleados itinerantes.

Los principios del Consentimiento Libre, Previo e Informado deben estar integrados en sistemas para evaluación y aprobación del proyecto, y de operación, junto con otros criterios geológicos y de factibilidad. Ello incluye llevar a cabo evaluaciones de impacto y garantizar que las comunidades afectadas relevantes puedan tomar decisiones informadas sin coerción sobre los beneficios e impactos de una operación antes que ésta empiece. En este caso, la coerción puede incluir una interferencia indebida en negociaciones de Estado a Estado, entre colectivos soberanos de Pueblos Indígenas y un gobierno que ostenta obligaciones según la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de Pueblos Indígenas (DNUDPI) u otros estatutos. El proceso debe ser continuo e involucra garantizar el consentimiento en etapas clave del proyecto. También debe proporcionar un mecanismo para que las comunidades afectadas presenten y resuelvan reclamos en relación a las operaciones. Sobre todo, una política de CLPI debe aceptar y acoger la posibilidad de que una operación o actividad individual que incumple con obtener consentimiento puede no continuar, incluso si cuenta con todos los demás permisos necesarios.

Las compañías que no cuentan con las políticas y programas necesarios para garantizar una efectiva implementación del CLPI deben evaluar sus portafolios de exploración con un grado adicional de escepticismo. ¿Puede la Gerencia de una compañía dar a sus inversionistas lineamientos certeros sobre el cronograma de los proyectos cuando una categoría de actores involucrados que ha paralizado proyectos de gran envergadura en el pasado reciente ha sido excluida de decisiones que le afecta? ¿Cómo pueden los inversionistas recibir garantías de que el conflicto y los retrasos resultantes en el proyecto no afectarán una operación nueva o expandida en un país o región donde la licencia social para operar ha sido difícil de garantizar en el pasado?

Una vez que las políticas y programas necesarios han sido establecidos, las compañías deben darlos a conocer de una manera que refleje su materialidad. La Iniciativa para el Reporte Global (GRI) define temas materiales como tópicos e indicadores que reflejan los significativos impactos económicos, ambientales y sociales que influenciarían sustancialmente las evaluaciones y decisiones de los actores involucrados. El enfoque de una compañía hacia la materialidad y transparencia ayuda a determinar el tipo de inversionistas que podría atraer. Sin la revelación necesaria a los inversionistas para corroborar supuestos de larga data, una compañía podría tener dificultades para atraer inversionistas de largo plazo. Las compañías que brindan la información necesaria para tomar decisiones de largo plazo, pueden posibilitar que su gerencia articule y lleve a cabo planificaciones de largo plazo, al disminuir la incertidumbre causada por una base de capital propio dominado por accionistas con objetivos de corto plazo. Compañías petroleras, gasíferas y mineras no están solas en su exacerbada apreciación del riesgo político en ciertos entornos de operación. El área cada vez mayor de valoración del capital que integra consideraciones ambientales, sociales y de gobernabilidad,

favorece a compañías que identifican y manejan riesgos relacionados a licencias sociales para operar de conformidad con estándares internacionales como el DNUDPI y prácticas óptimas en la implementación del CLPI.

Aunque los gobiernos y reguladores pueden ir y venir durante el ciclo de vida de un proyecto petrolero, gasífero o minero, las comunidades locales permanecerán. La transparencia es el primer paso para establecer la buena voluntad significativa necesaria para estimular a las comunidades locales, compuestas por Pueblos Indígenas u otros, a embarcarse y permanecer en la jornada frecuentemente desafiante que es la exploración, desarrollo y rehabilitación de un proyecto petrolero, gasífero o minero a gran escala. Aunque las compañías nunca podrán controlar los resultados de sólidas relaciones con Pueblos Indígenas y otras comunidades afectadas por sus proyectos, una efectiva implementación de un proceso de CLPI ayuda a las compañías a reducir el riesgo de conflictos sociales al facilitar la activa participación de la comunidad y asegurar que los proyectos que divergen de las prioridades para el uso de tierras de la comunidad no procedan.

Paul Bugala, Analista Principal sobre Sostenibilidad, Industrias Extractivas

Calvert Investments, Inc.

Setiembre de 2012

Visión general de las posturas públicas de las compañías

Este Documento de Apoyo compila los compromisos públicos disponibles, formulados por importantes compañías mineras, petroleras y gasíferas en relación al consentimiento de la comunidad y licencias sociales para operar. El Documento de Apoyo incluye a veintiocho compañías.

El Gráfico 1 indica de manera general las posturas que compañías petroleras, gasíferas y mineras han asumido públicamente en relación al CLPI, licencia social o involucramiento comunitario en relación a la toma de decisiones sobre extracción de recursos. La Tabla 1, una matriz de transparencia de las compañías que muestran públicamente compromisos, resume si las compañías extractivas analizadas han tomado posturas públicas, y asumido acciones de implementación de éstas, en relación a derechos comunitarios más amplios, una base importante y un paso en la dirección correcta para dar a las comunidades locales un papel más significativo en la toma de decisiones y el control de sus recursos. La Tabla 2, una matriz que muestra los sistemas públicamente disponibles, informa sobre qué políticas relacionadas a la comunidad y procedimientos o lineamientos de implementación relacionados han sido dados a conocer públicamente de manera que se genere una fiscalización sobre los compromisos de la compañías y se brinde garantías a los actores involucrados, incluyendo a los inversionistas, de que la compañía promueve una sostenibilidad de largo plazo. *(Estos cuadros no corroboran en modo alguno cómo las compañías están implementando sus compromisos, ni verifican las prácticas en el terreno, ni evalúan si las compañías cumplen sus políticas y/o procedimientos durante la implementación).*

La transparencia resulta crítica porque empodera a los sectores involucrados a fiscalizar mejor a las compañías e instituciones para ser proactivas en la gestión de soluciones. La transparencia es también fundamental para asegurar que puedan tomarse decisiones informadas por parte de las comunidades impactadas. Una falta de transparencia limita la capacidad de las comunidades locales para influenciar las decisiones y planificación del proyecto — por ejemplo, al impedir el proceso de identificación de riesgos sociales y ambientales. La falta de transparencia también limita la capacidad de los actores involucrados locales para responder a nuevos retos y oportunidades, y socava su poder de negociación.

Posturas de las compañías sobre consentimiento

De las 28 compañías, cinco (Inmet, Newmont, Rio Tinto, Talisman y Xstrata) han formulado compromisos públicos explícitos con el CLPI. Cuando Oxfam América redactó el informe de 2009, sólo dos compañías extractivas incluidas en el índice habían hecho compromisos para obtener el CLPI. Apenas tres años después, el número de compañías se ha duplicado (e incluso más que eso, si tomamos en cuenta compromisos restringidos o indirectos).

Además, aproximadamente dos tercios de las compañías analizadas en este informe han incorporado ahora conceptos de consentimiento de la comunidad, amplio apoyo de la comunidad, o licencia social en sus políticas sobre actividades de desarrollo, ya sea directa o indirectamente, mediante compromisos con otros estándares (tales como la DNUDPI).

Algunas compañías usan ciertas salvedades que debilitan el peso de sus compromisos con el CLPI. Por ejemplo, BHP Billiton sólo se compromete al CLPI “donde la ley local lo requiere”. Anglo American aplica el CLPI cuando “la autoridad gubernamental pertinente ha otorgado o reconocido los derechos de los pueblos indígenas”.

Cuando Oxfam América redactó el informe de 2009, sólo dos compañías extractivas incluidas en el índice habían hecho compromisos para obtener el CLPI. Apenas tres años después, el número de compañías se ha duplicado (e incluso más que eso, si tomamos en cuenta compromisos restringidos o indirectos).

Otras compañías usan expresiones que se refieren al consentimiento, pero resultan vagas en sus compromisos. Occidental utiliza la expresión “pre-aprobación”, y Repsol se orienta hacia “llegar a un acuerdo o asegurar un consentimiento”. ExxonMobil se compromete a una consulta libre, previa e informada, pero luego declara que tiene como “meta” obtener el consentimiento “de las comunidades locales y de otros actores involucrados clave que sean impactados”.

Unas cuantas compañías (como es el caso de BP, ConocoPhillips, ExxonMobil y Repsol), aunque no se comprometen explícitamente con el CLPI, sí declaran que su enfoque al desarrollo es consistente con estándares internacionales que plantean los principios del consentimiento. Tales estándares incluyen la DNUDPI, la Convención No. 169 de la OIT, y la Sección Número 7 del Estándar de Desempeño de la CFI del 2012 sobre Pueblos Indígenas.

Aquellas que sí abordan el CLPI por lo general se ocupan de él brevemente y brindan pocos detalles sobre el proceso de implementación. Talisman Energy se coloca de algún modo a la delantera al describir en términos generales su proceso de CLPI, ofreciendo ciertos detalles sobre implementación, así como definiendo algunos de los términos clave como cronogramas y consentimiento.

La Tabla 3 resume las declaraciones de la compañía que son relevantes al consentimiento de la comunidad.

Posturas públicas de las compañías en relación a licencia social

Aunque sólo cinco de las compañías estudiadas se comprometen explícitamente al CLPI, 20 compañías han incorporado al presente, directa o indirectamente, conceptos generales de apoyo de la comunidad o licencia social en sus posturas hacia actividades de desarrollo de proyectos. AngloGold Ashanti, BHP Billiton, ExxonMobil, Inmet, Newmont, Rio Tinto, Talisman y Xstrata utilizan la expresión “apoyo de la comunidad”. Aunque la mayoría de estas 20 compañías mencionan la importancia de contar con una licencia social, unas pocas —como AngloGold Ashanti, Barrick Gold, Occidental, Repsol y Rio Tinto— explícitamente declaran el propósito de obtener o mantener una licencia social. Aunque estos términos sugieren un avance en la dirección correcta, son sin embargo más débiles que el CLPI.

Sistemas de las compañías en relación a reubicación

Newmont se compromete al CLPI en el caso de reubicaciones. Trece compañías públicamente se comprometen a tratar de evitar, minimizar o mitigar la reubicación involuntaria. Ocho de estas compañías han reportado una política sobre reubicación, mientras que sólo Anglo American, AngloGold Ashanti y Freeport-McMoRan ponen a disposición del público dichas políticas. Sólo Anglo American y AngloGold Ashanti han publicado también los lineamientos de implementación.

Algunas compañías hacen referencia al Banco Mundial/Estándares de Desempeño de la CFI sobre reubicación involuntaria. Cinco compañías cuentan con políticas que sostienen que sus prácticas cumplen con los estándares sobre reubicación contenidos en la DNUDPI, la cual requiere el consentimiento informado de los pueblos indígenas antes que proceda la reubicación, así como una justa compensación. Sin embargo, una de estas compañías (BHP Billiton), llega a afirmar que su cumplimiento de la DNUDPI depende de si el país ha promulgado leyes e implementado legislación al respecto.

Algunas compañías se refieren a los principios contenidos en la Convención No. 169 de la OIT, la cual propugna el principio del consentimiento para casos de reubicación pero, al mismo tiempo, permite que el gobierno reubique a pueblos indígenas sin su consentimiento si se siguen procedimientos apropiados establecidos por la legislación nacional.

Sistemas de las compañías en relación a los derechos humanos

Resulta evidente que las compañías están prestando más atención a su impacto sobre las comunidades. Es ahora una práctica estándar para las compañías orientarse a un diálogo sistemático, involucramiento y comunicación con las comunidades. Todas las compañías, con excepción de dos de ellas, se comprometen a respetar los derechos humanos, a menudo refiriéndose al Marco de las NN.UU. sobre Empresas y Derechos Humanos. Todas las compañías, excepto cinco de ellas, también se comprometen de manera pública a respetar específicamente los derechos de los pueblos indígenas. Aunque no son específicas respecto al tema del consentimiento de la comunidad, estas declaraciones reflejan un compromiso implícito con el CLPI en el sentido de que éste es requerido para poner en efecto compromisos con los derechos humanos.

Escasamente más de la mitad de las compañías analizadas han reportado desarrollar una política de derechos humanos, con once compañías poniendo a disposición del público sus políticas sobre derechos humanos, y seis de ellas también publican lineamientos para su implementación. Más aún, algunas compañías reportan que brindan capacitación a sus empleados sobre derechos humanos, y unas pocas están empezando a poner estos materiales a disposición del público. (Por ejemplo, Shell publica su suplemento de capacitación llamado Dilemas de Derechos Humanos, el cual utilizan para ayudar a sus gerentes a entender sus responsabilidades).

Aproximadamente un tercio de las compañías analizadas también pusieron a disposición del público sus políticas sobre estándares con las comunidades, en tanto que Anglo American, AngloGold Ashanti y Rio Tinto también publicaron sus lineamientos de implementación o procedimientos.

Aproximadamente la mitad de ellas se han comprometido públicamente a requerir un mecanismo de reclamo o resolución de disputa con las comunidades locales, pero ninguna lo ha puesto a disposición del público en el portal electrónico de la empresa. Aunque los mecanismos para plantear quejas o para resolución de disputas pueden estar disponibles localmente (nuestro informe no lo confirmó), Oxfam cree que tiene mérito poner a disposición ampliamente un mecanismo global para audiencias internacionales que juegan un papel de supervisión o de apoyo a las comunidades locales. Cinco compañías, sin embargo, ya han publicado lineamientos referidos a sus mecanismos para plantear quejas.

Muy pocas compañías facilitan una transparencia continua y detallada respecto a todas las quejas recibidas y sus resoluciones a través de la compañía. Seis compañías reportan de manera virtual sobre algunas de las quejas o casos de conflicto. Estudios de caso, sin embargo, están a menudo disponibles y se han convertido en una práctica común.

Sistemas de las compañías en relación a pueblos indígenas

También resulta evidente que las compañías están prestando mayor atención al impacto que generan sobre comunidades indígenas. Todas las compañías analizadas, a excepción de cinco de ellas, se comprometen públicamente a respetar los derechos de los pueblos indígenas. Cinco de las compañías se refieren específicamente a los principios que se encuentran en la DNUDPI. Siete compañías han publicado sus políticas sobre pueblos indígenas, en tanto que Anglo American, Anglo Gold Ashanti y Rio Tinto también dieron a conocer sus lineamientos o procedimientos para la implementación de dichas políticas.

Posturas de compañías públicas en relación a consultas comunitarias

El compromiso público con un diálogo, consulta, involucramiento y/o comunicación sistemáticos con las comunidades, se ha convertido en una práctica estándar para las compañías analizadas. Casi todas las compañías estudiadas tienen una declaración de su postura pública que reafirma tal compromiso.

Algunas compañías (como Anglo American, ExxonMobil, Newmont, Repsol y Rio Tinto) se comprometen específicamente a proceder con proyectos de desarrollo mediante *consultas* libres, previas e informadas, soslayando el CLPI.

Diez compañías (Anglo American, AngloGold Ashanti, Barrick Gold, Freeport-MacMoRan, Inmet, Newmont, Repsol, Rio Tinto, Talisman y Xstrata) han puesto a disposición del público políticas sobre las comunidades en su portal virtual. De estas compañías, Anglo American, AngloGold Ashanti y Rio Tinto también han publicado lineamientos para la implementación de esas políticas.

Las categorías del Cuadro 1 a continuación indican de manera general el rango de posturas que las compañías mineras y de hidrocarburos han asumido públicamente en relación al consentimiento, apoyo y/o involucramiento con la comunidad en relación a la toma de decisiones sobre extracción de recursos. Estas categorías no pretenden ser inclusivas sino más bien dar una visión general de las posturas presentadas públicamente.

Cuadro 1. Rango de posturas de las compañías

<p>Compromiso explícito con el CLPI</p>	<p>Inmet Newmont Rio Tinto Talisman Xstrata</p>	
<p>Propósito explícito o referencia a la licencia social</p>	<p>Anglo American AngloGold Ashanti Areva Barrick Gold BHP Billiton BP ExxonMobil Freeport-McMoRan Imperial Oil</p>	<p>Marathon Occidental Pluspetrol Repsol Shell Total</p>
<p>Propósito declarado de involucramiento sistemático con la comunidad</p>	<p>Canadian Natural Resources Chevron ConocoPhillips Goldcorp Hess Perenco Statoil Vale</p>	

Tabla 1. Matriz de transparencia de las compañías: compromisos de las compañías dados a conocer públicamente

	Compromiso explícito con CLPI	Propósito explícito o referencia a "licencia social"	Propósito explícito de diálogo o involucramiento con la comunidad	Compromiso explícito con derechos humanos	Compromiso explícito con derechos indígenas	Trata de evitar, minimizar o mitigar la reubicación involuntaria	Requiere mecanismo para plantear / reclamos a nivel local
Anglo American	Q	Q	YES	YES	YES	YES	YES
Anglo Gold Ashanti	NO	Q	YES	YES	YES	YES	YES
Areva	NO	Q	YES	YES	NO	NO	NO
Barrick Gold	NO	YES	YES	YES	YES	YES	YES
BHP Billiton	Q	YES	YES	YES	YES	NO	YES
BP	I	Q	YES	YES	YES	YES	YES
Canadian Natural Resources	NO	NO	YES	YES	YES	NO	NO
Chevron	NO	NO	YES	YES	NO	NO	YES
ConocoPhillips	I	NO	YES	YES	YES	NO	YES
ExxonMobil	Q	YES	YES	YES	YES	YES	NO
Freeport McMoRan	NO	Q	YES	YES	YES	YES	YES
Goldcorp	NO	NO	YES	YES	YES	YES	YES
Hess	NO	NO	YES	YES	YES	NO	NO
Imperial Oil	NO	Q	YES	YES	YES	NO	NO
Inmet	YES	YES	YES	YES	YES	YES	YES
Marathon	NO	YES	YES	YES	YES	YES	NO
Newmont	YES	YES	YES	YES	YES	YES	YES
Occidental	Q	YES	YES	YES	NO	NO	NO
Perenco	NO	NO	Q	NO	NO	NO	NO
PlusPetrol	NO	Q	YES	NO	NO	NO	NO
Repsol	I	YES	YES	YES	YES	NO	NO
Rio Tinto	YES	YES	YES	YES	YES	YES	YES
Shell	NO	Q	YES	YES	YES	NO	
Statoil	NO	NO	YES	YES	YES	NO	Q
Talisman	YES	YES	YES	YES	YES	YES	YES
Total	I	Q	YES	YES	YES	NO	NO
Vale	NO	NO	YES	YES	YES	NO	YES
Xstrata	YES	YES	YES	YES	YES	YES	YES

YES = Compromiso explícito y/o política de la compañía, con procedimiento de implementación dado a conocer públicamente.

I = Indirecto; la compañía reporta que su enfoque al desarrollo es consistente con los estándares internacionales que trazan principios de consentimiento.

Q = El compromiso público contiene salvedades en cierta forma.

Tabla 2. Matriz de transparencia de la compañía: sistemas de la compañía a disposición del público

	Políticas sobre la comunidad	Lineamiento para implementación de Políticas sobre la comunidad	Políticas sobre derechos humanos	Lineamiento para implementación de Políticas sobre Derechos Humanos	Políticas sobre Pueblos Indígenas	Lineamiento para implementación de Políticas sobre Pueblos Indígenas	Políticas sobre tierras / reubicación	Lineamiento para implementación de Políticas sobre tierras / reubicación	Lineamientos para mecanismos de reclamos	Informes virtuales sobre reclamos / casos de conflictos
Anglo American	YES	YES	D	D	YES	YES	YES	YES	YES	D
AngloGold Ashanti	YES	YES	D	NO	YES	YES	YES	YES	YES	NO
Areva	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
Barrick Gold	YES	NO	A	NO	NO	NO	NO	NO	YES	YES
BHP Billiton	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	YES	YES
BP	NO	NO	YES	YES	NO	NO	NO	NO	A	NO
Canadian Natural Resources	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
Chevron	NO	NO	YES	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
ConocoPhillips	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
ExxonMobil	D	D	NO	NO	A	A	D	D	NO	YES
Freeport-McMoRan	YES	NO	YES	YES	NO	NO	YES	NO	A	YES
Goldcorp	NO	NO	YES	NO	NO	NO	NO	NO	NO	YES
Hess	NO	NO	YES	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
Imperial Oil	NO	NO	NO	NO	YES	NO	NO	NO	NO	NO
Inmet	YES	D	YES	YES	NO	NO	D	D	D	YES
Marathon	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
Newmont	YES	A	YES	A	I	NO	A	A	A	D
Occidental	NO	NO	YES	YES	NO	NO	NO	NO	NO	NO
Perenco	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
PlusPetrol	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
Repsol	YES	NO	D	NO	YES	NO	NO	NO	D	NO
Rio Tinto	YES	YES	YES	YES	YES	YES	I	D	YES	NO
Shell	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	D	NO
Statoil	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
Talisman	YES	NO	NO	NO	YES	NO	NO	NO	NO	NO
Total	NO	NO	YES	YES	YES	NO	NO	NO	NO	NO
Vale	NO	NO	YES	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
Xstrata	YES	NO	D	D	NO	NO	I	NO	NO	YES

YES = Políticas explícitas y/o procedimientos de implementación de la compañía, dados a conocer públicamente en el portal virtual de la compañía.

D = La compañía reporta que sus políticas y/o procedimientos de implementación están en desarrollo.

A = La compañía reporta en su portal virtual o a las autoras de este informe que las políticas y/o procedimientos de implementación se encuentran disponibles pero no han sido publicados.

I = Indirecto; la compañía reporta que su enfoque al desarrollo es consistente con estándares internacionales que plantean los principios del consentimiento.

Favor advertir: Las políticas y sus correspondientes procedimientos de implementación eran vistos desde la perspectiva de si proporcionaban suficiente guía a las comunidades locales sobre el "qué, cómo, dónde, quién y por qué" una compañía sus compromisos en el terreno.

Tabla 3. Notas sobre declaraciones de consentimiento de la comunidad

Compañía	Notas
Anglo American	Anglo American no tiene una política que reconozca el derecho de los pueblos indígenas al CLPI, pero apoya el concepto cuando la autoridad gubernamental correspondiente ha otorgado o reconocido los derechos de los pueblos indígenas. Sus lineamientos para manejo de tierras también declaran que antes de adquirir tierras, la compañía debe “consultar con todas las partes afectadas, incluyendo tanto los propietarios legales como los consuetudinarios, a fin de buscar su consentimiento previo informado”.
BHP Billiton	BHP Billiton declara, en su Marco de Sostenibilidad, que las nuevas operaciones o proyectos cuentan con apoyo comunitario de amplia base antes de proceder, y que el CLPI es sólo requerido donde la ley lo ordena.
BP	BP tiene requerimientos para ayudar a sus proyectos a manejar temas ambientales y sociales en que la compañía declara que sus requerimientos son consistentes con la DNUDPI.
ConocoPhillips	ConocoPhillips declara que sus operaciones son consistentes con los principios de la Convención 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales, y con la DNUDPI.
ExxonMobil	ExxonMobil, es sus declaraciones sobre Uso de Tierra y Reubicaciones, se refiere al requerimiento de la CFI para obtener el CLPI de los pueblos indígenas antes de iniciar actividades de desarrollo en tierras tradicionales. Aunque sus Estándares de Manejo Socioeconómico Corriente Arriba incluyen consideraciones para asegurar una consulta libre, previa e informada, ExxonMobil declara que su meta es obtener el consentimiento de las comunidades locales y de otros actores involucrados clave impactados en relación a sus operaciones, y que en la práctica, se esfuerzan por lograr un amplio consenso. Más aún, Exxon Mobil declara que su enfoque es consistente con los principios de la Convención 169 de la OIT, la DNUDPI, y los Estándares de Desempeño de la CFI, y con las Políticas Operativas y Procedimientos sobre Pueblos Indígenas del Banco Mundial.
Inmet	Inmet se comprometió con el CLPI para la reubicación de comunidades indígenas en su proyecto Cobre Panamá. En su informe sobre sostenibilidad elaborado en 2010, Inmet explícitamente apoyaba el CLPI, pero luego lo define como un amplio apoyo por parte de la comunidad, al calificar el CLPI “en términos de ser una manera en que las comunidades son plenamente informadas sobre los proyectos para asegurar que existe suficiente apoyo en dichas comunidades de modo que el proyecto proceda”.
Newmont	Newmont se compromete al CLPI en relación a la adquisición de tierras y reubicación. También declara públicamente que es más importante que nunca “obtener el consentimiento de las comunidades locales”.
Occidental	Occidental se compromete, en su Políticas sobre Derechos Humanos, a “consultar con cualquier comunidad local legítima que sea afectada por sus operaciones, y a procurar obtener su pre-aprobación para dichas operaciones”
Repsol	Repsol reconoce “el derecho a la consulta libre, previa e informada de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con el fin de lograr el acuerdo o asegurar el consentimiento”. Repsol declara que su enfoque es consistente con la Convención 169 de la OIT.
Río Tinto	En su Informe Anual de 2011, Río Tinto declara que respeta la conexión de las comunidades indígenas con la tierra y que busca lograr acuerdos específicos con las comunidades afectadas en el desarrollo y desempeño de nuestras operaciones. Río Tinto también se compromete formalmente con el CLPI: “Nos esforzamos por tratar de obtener el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas afectados según se describen en los Estándares de Desempeño de la Corporación Financiera Internacional, actualizados en 2011”.
Talisman	Talisman declara que, al involucrarse con las comunidades, incorporará los principios amplios del CLPI. En la práctica, Talisman interpreta el consentimiento como obtener y mantener el apoyo y acuerdo de las comunidades para sus actividades, con referencia a una mayoría de dos tercios. En sus políticas de relaciones con la comunidad para el año 2011, Talisman se compromete con el CLPI para las comunidades indígenas y tribales.
Total	Total, en su Declaración sobre Pueblos Indígenas, se compromete a un enfoque consistente con la Convención 169 de la OIT.
Xstrata	Xstrata se compromete a acatar el CLPI “donde éste resulte apropiado” o “relevante”. Xstrata busca “mantener el apoyo comunitario continuo y de amplia base para nuestras actividades a lo largo del ciclo de vida de nuestras operaciones. Ello incluye procesos justos y equitativos para el involucramiento con comunidades indígenas y comunidades locales incluyendo, cuando ello resulte relevante, el consentimiento libre, previo e informado”.

Comentarios finales

Las inversiones internacionales juegan un papel vital en el desarrollo y la reducción de la pobreza. La inversión puede mejorar los medios de subsistencia y traer empleos, servicios e infraestructura, cuando es manejada responsablemente dentro del contexto de un efectivo marco regulatorio. Lo vemos todos los días en nuestro trabajo y, en algunos casos, estamos trabajando de manera colaborativa con empresas para promover inversiones que beneficien directamente a comunidades pobres. Demasiadas inversiones han dado como resultado el despojo, la violación de los derechos humanos y la destrucción de medios de subsistencia. Compañías, inversionistas y gobiernos deben dar pasos urgentes para mejorar resultados en términos de derechos para las personas que viven en situación de pobreza. Las relaciones de poder entre los inversionistas y las comunidades locales también deben cambiar para que las inversiones apunten la seguridad y los medios de subsistencia de las comunidades locales, en lugar de socavarlos. Los gobiernos y compañías de los sectores extractivos —y quienes invierten en sus proyectos— deben obtener el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas y comunidades locales para proyectos de la industria extractiva.

Aunque unas pocas compañías extractivas cuentan con políticas públicas que incorporan el consentimiento, la industria se verá presionada cada vez más para adoptarlas en el futuro. En el pasado, las compañías han tratado de responder a la oposición de las comunidades a través del involucramiento, la consulta y programas filantrópicos. Sin embargo, las respuestas de las comunidades han sido variadas y a menudo han resultado en conflictos. El crecimiento del sector minero en países en desarrollo, particularmente en tierras de comunidades locales y de pueblos indígenas, ha incrementado la importancia de asegurar que los pobladores locales tomen parte en decisiones relacionadas a la extracción de minerales. Tal participación es un principio central del derecho al desarrollo, y resulta clave para alcanzar un verdadero desarrollo sostenible, un principio hacia el cual muchas compañías mineras y asociaciones de la industria han formulado compromisos públicos.

Como mínimo, las compañías deben considerar, en su trabajo de políticas públicas, métodos para impulsar a los gobiernos a seguir el principio del CLPI en todos los acuerdos. Adicionalmente, las compañías deben implementar y dar a conocer políticas sólidas, junto con procedimientos para guiar su implementación, que aseguren que todas las comunidades afectadas por proyectos puedan participar de manera significativa en la toma de decisiones y negociación respecto a la realización de proyectos petroleros, de gas natural y minería a gran escala, y en qué condiciones. El establecimiento de sistemas de CLPI como objetivos de largo plazo al inicio de un proyecto, y su revisión durante el proceso de negociación y su continuación, ayudarán también a definir estrategias para manejar la transición hacia el cierre de las operaciones. Resulta crítico para este proceso asegurar que las comunidades locales tengan la capacidad para involucrarse de manera significativa y, donde ésta falta, construir dicha capacidad. Igualmente importantes son los métodos para verificar el involucramiento con la comunidad y los procesos de toma de decisiones y sus resultados, y asegurar que estos procesos respondan a las expectativas y necesidades de la comunidad. Ello incluye, donde sea pertinente, esquemas y mecanismos de monitoreo participativo para una validación independiente.

Más aún, para cumplir su obligación de respetar los derechos dentro del marco de los Principios Guía de las NN.UU. para Empresas y Derechos Humanos, las compañías deben realizar un proceso de diligencia debida para concientizar, prevenir y abordar los impactos adversos de sus operaciones en materia de derechos humanos. De este modo, el monitoreo y

evaluación deben ser apoyados por procesos independientes de reclamación para garantizar que las inquietudes de la comunidad sean abordadas a lo largo del ciclo de vida del proyecto. Las compañías deben incrementar el reporte de enfoques y sistemas de manejo corporativo, así como la transparencia acerca del impacto específico de sus operaciones sobre las comunidades, los desafíos que enfrentan para implementar el CLPI, y los casos específicos de conflicto con las comunidades. También estimulamos a las compañías e inversionistas a participar en diálogos y debates con multitud de actores involucrados y con la comunidad para abordar los retos del CLPI y generar soluciones funcionales. El trabajo de involucramiento y consentimiento de la comunidad funciona mejor en un entorno donde el gobierno del país anfitrión reconoce estas inquietudes en la comunidad como un asunto de legislación o políticas. Las compañías deben emplear su influencia para trabajar con los gobiernos a fin de obtener su apoyo e involucramiento. Incorporar los requerimientos del CLPI en sus políticas y prácticas es uno de los medios más tangibles para lograr ello.

La precisa definición del CLPI y del proceso específico para su implementación variará sobre la base de los procesos tradicionales para la toma de decisiones de las comunidades y pueblos respectivos. No existe un enfoque único que sea apropiado para todas las situaciones.

Desde la perspectiva de los pueblos indígenas, el CLPI debe alcanzarse a través de un proceso definido por las propias comunidades indígenas, de acuerdo con la integridad cultural y prácticas tradicionales de los pueblos indígenas correspondientes, y con respeto a éstas. Es cierto que no hay un modelo único de CLPI en cuando a condiciones o acuerdos. Ello también aplica al proceso de lograr el CLPI, dada la diversidad de prácticas indígenas para la toma de decisiones. Lo importante es que los pueblos indígenas lleguen a una decisión para responder a sus inquietudes a través de un proceso colectivo de consenso, antes de llegar a un acuerdo con la compañía.

En la raíz, el concepto de consentimiento implica una relación con una comunidad afectada que se basa en alianzas y respeto mutuo. Las compañías no deben simplemente tratar a las comunidades como pasivos objetos de su actividad sino que deben abordarlas a través de consultas planteadas de buena fe. Deben comprometerse a llegar a consensos y lograr un acuerdo mutuamente satisfactorio, y también deben permitir a las comunidades tomarse el tiempo y espacio necesarios para desarrollar un consenso colectivo aparte. Si el sector privado mantiene elevados estándares y prácticas de CLPI como una manera de limitar los impactos negativos y acumular beneficios para las comunidades, todas las partes estarán interesadas en mantener los proyectos.

Cuarenta por ciento de la población en nuestro planeta —más de 2,500 millones de personas— viven actualmente en la pobreza, luchando por sobrevivir con un ingreso inferior a US\$ 2 diarios. Oxfam América es una organización internacional de asistencia y desarrollo que trabaja para cambiar esta situación. Junto con personas y grupos locales en más de 90 países, Oxfam salva vidas, ayuda a las personas a superar la pobreza, y lucha por la justicia social.

Para sumarse a nuestros esfuerzos, o para conocer más sobre nuestro trabajo, visite el portal **oxfamamerica.org**.

Oxfam América

Oficinas Centrales 226 Causeway Street, 5th Floor Boston, MA 02114-2206 (800) 77-OXFAM	Oficina de Políticas e Incidencia 1100 15th Street, NW, Suite 600 Washington, DC 20005 (202) 496-1180
--	---

oxfamamerica.org

© 2012 Oxfam América Inc. Todos los derechos quedan reservados. Oxfam América es una marca registrada de Oxfam América Inc., y el logotipo de Oxfam es una marca registrada de Stichting Oxfam International.