

RESUMEN EJECUTIVO

MINANDO DERECHOS

*Tierras Indígenas y Minería
en la Amazonía*

PATRICIA QUIJANO VALLEJOS, PETER G. VEIT, PEDRO TIPULA, Y KATIE REYTAR



WORLD
RESOURCES
INSTITUTE

RAISG

AMAZONIAN NETWORK OF GEOREFERENCED
SOCIO-ENVIRONMENTAL INFORMATION

WRI.ORG



SOBRE LOS AUTORES

Patricia Quijano Vallejos se desempeñó como analista de investigación en Land and Resource Rights Initiative del Governance Center en World Resources Institute (WRI).

CONTACTO: patty.quijanov@gmail.com

Peter G. Veit es el director de Land and Resource Rights Initiative del Governance Center en World Resources Institute (WRI).

CONTACTO: peterv@wri.org

Pedro Tipula es analista de Sistemas de Información Geográfica (GIS) en el Instituto del Bien Común (IBC), Perú.

CONTACTO: ptipula@ibcperu.org

Katie Reytar es investigadora asociada del Forests Program en World Resources Institute (WRI).

CONTACTO: Katie.Reytar@wri.org

Diseño gráfico por:

Rosie Ettenheim

rosie.ettenheim@wri.org

Shannon Collins

shannon.collins@wri.org

PRÓLOGO

A la publicación de este informe, en agosto del año 2020, el precio del oro alcanzó un récord de casi USD 2,100 la onza. Si bien los precios del oro habían venido incrementándose en los últimos años, este último año la amenaza para las economías del nuevo coronavirus provocó un significativo aumento de precios - alrededor del 35 por ciento-, guiado por los inversionistas que optaron por la seguridad del oro. A medida que los precios suben, la demanda y, por tanto, la minería también aumenta. Estas circunstancias contribuyen que este informe sobre los efectos de la minería en los pueblos indígenas y sus tierras en la Amazonía sea, particularmente, oportuno.

Por investigaciones anteriores de WRI, sabemos que las tasas de deforestación en tierras indígenas de la Amazonía son considerablemente más bajas que en tierras no administradas por pueblos indígenas. Ahora, hemos aprendido por este informe, que la minería industrial y la minería ilegal a pequeña escala se produce en más del 20 por ciento de las tierras indígenas de la Amazonía y que las tasas de deforestación en tierras indígenas donde existe minería son significativamente más altas que en las tierras indígenas sin minería.

La Amazonía es el hogar de alrededor de 1.5 millones de indígenas. El bosque es su hogar y fuente de sustento. La minería es destructiva para el ambiente y conlleva riesgos sociales y a la salud. La degradación ambiental acarrea la pérdida de servicios ecosistémicos vitales, como la regulación del flujo de agua, biodiversidad y secuestro de carbono, que benefician a los pueblos indígenas y a toda la humanidad. La minería también genera conflictos, especialmente entre mineros e indígenas. Según la organización Global Witness, la minería fue el sector más letal para los defensores de la tierra en 2018 y 2019.

Este informe encuentra que, si bien las leyes de Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana y Perú reconocen ciertos derechos a la tierra a favor de los pueblos indígenas, estas no brindan las protecciones legales necesarias para que ellos salvaguarden sus tierras y se hagan cargo de su propio desarrollo. Por ejemplo, de estos países, solo Guyana otorga el derecho al consentimiento previo al inicio de actividades mineras en sus tierras, y solo Colombia regula el derecho de prelación

para explorar y explotar minerales en sus tierras antes de que el gobierno pueda otorgar una concesión minera a terceros en tales áreas. Sin embargo, frecuentemente, las empresas mineras tienen derechos amplios para ingresar y utilizar tierras indígenas para el desarrollo de sus operaciones.

Los estudios de caso de este informe revelan que algunos pueblos indígenas adoptan medidas extraordinarias para proteger sus tierras de la minería. En Perú, por ejemplo, la comunidad nativa Tres Islas logró que los tribunales nacionales declaren la nulidad y dejaran sin efecto 127 concesiones mineras otorgadas en sus tierras. En Colombia, cuando una empresa minera pretendía obtener una concesión en el Resguardo Indígena Yaigójé Apaporis, las comunidades del resguardo consiguieron que el gobierno designara su tierra como parque nacional donde la minería está prohibida.

Los hallazgos tienen implicancias para los pueblos indígenas, gobiernos, agencias de desarrollo, empresas mineras y organizaciones de la sociedad civil destinadas a corregir las grandes diferencias de poder entre indígenas y mineros. Este informe propone a los gobiernos promulgar leyes que reconozcan derechos a la tierra y a los minerales para los pueblos indígenas, establecer salvaguardas idóneas y monitorear eficazmente la minería para asegurar el cumplimiento de las leyes nacionales. Recomienda a las empresas mineras respetar los derechos indígenas y proporcionar a los pueblos indígenas una participación más justa en los beneficios derivados de la minería. Además, propone a los pueblos indígenas desarrollar las habilidades necesarias para proteger sus derechos.

Los responsables de la toma de decisiones en todo el mundo tienen la oportunidad de brindar soporte a los pueblos indígenas y proteger los bosques. Dada la rápida expansión de la minería en la Amazonía, el momento de actuar es ahora. No hacerlo, tendría un costo enorme para los pueblos indígenas y los bosques, un costo mucho mayor que el del oro.

Andrew Steer

Presidente

World Resources Institute

ASPECTOS DESTACADOS

- Las concesiones mineras industriales cubren aproximadamente 1.28 millones de kilómetros cuadrados (más del 18 por ciento) de la Amazonía. Las concesiones mineras y las áreas de minería ilegal se superponen con 450,000 kilómetros cuadrados (más del 20 por ciento) de las tierras indígenas y afectan a 1,131 (31 por ciento) tierras indígenas.
- Las tierras indígenas en las que existe minería evidenciaron una mayor tasa de pérdida de bosques que las tierras indígenas sin minería en el período 2000-2015. En Bolivia, Ecuador y Perú, la tasa fue al menos tres veces mayor; mientras que, en Colombia y Venezuela, fue de una a dos veces mayor.
- Las leyes nacionales otorgan a los pueblos indígenas determinados derechos sobre sus tierras, pero un número reducido de derechos sobre los minerales existentes en ellas. Solo en Guyana los pueblos indígenas tienen el derecho al consentimiento previo al inicio de actividades mineras a cargo de terceros, y solo en Colombia cuentan con el derecho de prelación para realizar minería en sus tierras antes de que un tercero pueda hacerlo.
- En la práctica, la ley no es cumplida adecuadamente por los mineros, y los gobiernos no poseen la capacidad necesaria para hacerla cumplir. Es por ello que, los pueblos indígenas han empleado diversas estrategias, como protestas, marchas y litigios, para proteger sus tierras de la minería.
- Existe la necesidad de reforzar la protección legal de las tierras indígenas, establecer fuertes salvaguardas sociales y ambientales, desarrollar la capacidad de los pueblos indígenas para proteger sus tierras, asegurar que la minería cumpla los salvaguardas establecidos, y garantizar el eficaz cumplimiento de la ley.

Introducción

El Amazonas contiene depósitos de cobre, estaño, níquel, hierro, bauxita, manganeso y oro de primer nivel. Los países amazónicos han promovido y apoyado la exploración, explotación y exportación de minerales de alto valor durante décadas. En los últimos años, sin embargo, los gobiernos han encontrado en la minería un componente clave de sus estrategias de desarrollo nacional, proporcionando mayores incentivos para promover inversiones. La minería como porcentaje del producto interno bruto (PBI) ha aumentado en varios países amazónicos.

La minería artesanal y de pequeña escala (MAPE), especialmente de oro, ha sido parte de la estrategia de sustento de los hogares rurales durante siglos; mientras que la minería industrial a gran escala ha venido operando durante gran parte del siglo XX. La minería en la Amazonía está dominada

por la minería industrial en el este, aunque la minería de cobre y oro se está expandiendo hacia los bosques de tierras bajas. Las concesiones mineras a gran escala se superponen con un gran número de tierras indígenas. Muchas otras se ven afectadas indirectamente por la minería, a través de infraestructura (por ejemplo, carreteras, vías férreas y represas), nuevas ciudades para los trabajadores y otras actividades asociadas.

La MAPE, especialmente de oro, se lleva a cabo en toda la Amazonía. Se estima que, hoy en día, más de 500,000 mineros de oro a pequeña escala realizan operaciones en la Amazonía y muchas más personas brindan servicios de MAPE o son familiares dependientes. La expansión de la MAPE ha sido impulsada en gran medida por el aumento de los precios del oro junto con las limitadas oportunidades de sustento. La minería ilegal en la Amazonía, principalmente la MAPE, se ha desarrollado durante décadas, pero ha crecido exponencialmente en los últimos años. En 2016, se estimó que alrededor del 28 por ciento de oro extraído en Perú, el 30 por ciento en Bolivia, el 77 por ciento en Ecuador, el 80 por ciento en Colombia y entre el 80-90 por ciento en Venezuela se

producía ilegalmente. Actualmente, un sinnúmero de tierras indígenas se ven afectadas por la minería ilegal por parte de forasteros.

Brasil cubre alrededor del 60 por ciento de la cuenca amazónica y los bosques, y casi la mitad de tierras indígenas. Su Constitución Federal de 1988 permite la minería en tierras indígenas, pero solo bajo reglas aprobadas por el Congreso Nacional.

Dado que el Congreso Nacional no ha establecido tales reglas, la minería en tierras indígenas no se encuentra legalmente permitida, aunque, en la práctica, la minería ilegal opera en muchos territorios indígenas. Sin embargo, existen varias propuestas en el Congreso Nacional, con el apoyo del gobierno actual, para permitir el desarrollo comercial en la Amazonía. En enero de 2019, el ministro de Minas y Energía anunció que el gobierno se estaba preparando para una revisión de las regulaciones mineras que incluirían la apertura de tierras indígenas a la explotación de recursos extractivos e infraestructura. El 5 de febrero de 2020, el presidente de Brasil firmó el proyecto de ley 191/2020 que permitiría la minería, extracción de petróleo y gas, generación de electricidad y agricultura en tierras indígenas. El proyecto de ley se encuentra en la Cámara de Diputados para su discusión.

La pandemia del COVID-19, provocada por el nuevo coronavirus, ha impactado a la minería en los países amazónicos. Los gobiernos han declarado estados de emergencia y emitido órdenes de permanecer en casa, provocando el cierre de muchos sectores de la economía. En Perú y otros países amazónicos, sin embargo, los gobiernos han permitido que continúe la minería a gran escala y alentado su expansión, lo que es susceptible de limitar las posibilidades de subsistencia de la MAPE. La minería en Perú representa porcentajes significativos del PBI nacional, siendo la minería a gran escala uno de los grandes contribuyentes al Fondo de Estabilización Fiscal del país.

Los precios del oro han aumentado constantemente durante varios años, pero la amenaza del nuevo coronavirus para las economías ha conllevado a que estos precios se incrementen a niveles nunca alcanzados, alrededor del 27 por ciento en lo que va del año, en un contexto en el que los inversionistas huyen de las acciones hacia la seguridad del oro. A medida que aumenta el precio del oro, también lo hace la demanda. Este aumento ha desencadenado una nueva fiebre del oro intensificada en la Amazonía con implicancias para la población local y el medio ambiente (Nascimento y Faleiros 2020). Precios elevados, junto con el retiro de la policía y el ejército de las zonas mineras para supervisar el cumplimiento de la cuarentena y atender la crisis de salud, han contribuido que la minería ilegal se expanda aún más (Saffon 2020).

Estas y otras circunstancias han conducido a que la minería se extienda en la Amazonía, especialmente en las zonas más remotas, con importantes consecuencias para los pueblos indígenas y los bosques. La Amazonía es el hogar de 44.9 millones de personas, incluidos alrededor de 1.5 millones de indígenas de 385 diferentes grupos étnicos, así como muchos afrodescendientes y otros pueblos tradicionales. La minería, por su propia naturaleza, es una actividad destructiva para el ambiente y conlleva importantes riesgos sociales y para la salud. La minería en tierras indígenas o cerca de ellas puede generar conflictos, especialmente entre mineros e indígenas, quienes dependen de la tierra para su sustento.

En 2018, al menos 164 defensores de la tierra y el medio ambiente fueron asesinados en todo el mundo. Y por primera vez, la minería fue el sector más letal del mundo, con 43 defensores, incluidos muchos indígenas asesinados mientras protestaban contra los efectos destructivos de la minería en sus tierras. En 2019, un récord de 212 defensores de la tierra y el ambiente fueron asesinados en el mundo, un promedio de más de cuatro personas por semana. Siete de las diez naciones más afectadas se encuentran en América Latina, donde se produjeron más de dos tercios del total de

asesinatos. Colombia fue el país más letal con 64 asesinatos, en comparación con 25 en 2018, lo que representa el 30 por ciento de la población mundial total. Brasil registró 24 asesinatos, casi el 90 por ciento de los cuales tuvieron lugar en la Amazonía. A nivel mundial, 40 por ciento de los defensores asesinados eran indígenas, a pesar de representar solo el 5 por ciento de la población mundial. La minería fue nuevamente el sector más letal, con 50 personas asesinadas. Diez por ciento de las víctimas eran mujeres. Las mujeres también enfrentaron campañas de desprestigio con contenido sexista o sexual y violencia sexual (Global Witness 2020; Guy 2020).

Investigación y Métodos

La presente investigación se diseñó para comprender mejor tres cuestiones:

- La ley sobre los derechos de los pueblos indígenas a sus tierras y los recursos minerales existentes en sus tierras, así como los poderes y obligaciones de los mineros que operan en tierras indígenas.
- La implementación y aplicación de las referidas leyes y las experiencias de los pueblos indígenas cuando la minería tiene lugar en sus tierras.
- Los impactos ambientales de la minería en tierras indígenas, especialmente el impacto en los bosques. Los datos se recopilaron a través de revisiones de literatura, análisis geoespacial, revisiones legales y estudios de caso.

Revisiones de literatura: La investigación involucró una revisión amplia de la literatura sobre minería en tierras indígenas a nivel mundial, así como revisiones específicas de seis países— Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana y Perú.

- **Análisis geoespacial:** Se realizó un análisis geoespacial para examinar el alcance y el impacto de la minería en tierras indígenas y la cobertura forestal en la Amazonía. Este análisis geoespacial se centró en el límite biogeográfico de la Amazonía. Los datos sobre concesiones mineras a gran escala y minería ilegal se encontraban disponibles para Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Perú, Surinam y Venezuela.

Las tasas de deforestación en tierras indígenas con concesiones activas y/o minería ilegal se calcularon para el período 2000-2015 y se compararon con las tasas de deforestación en tierras indígenas sin minería.

- **Revisiones legales:** Las revisiones legales se centraron en Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, y Perú, y abordaron cuatro temas críticos: propiedad de los recursos minerales, asignación de derechos mineros, consulta y consentimiento previo, y protección de tierras indígenas. Leyes nacionales (o federales) promulgadas antes de abril de 2020, incluidas constituciones, estatutos, reglamentos, decretos, directivas técnicas y fallos judiciales de casos relevantes, fueron revisados en la medida que se encontraron públicamente disponibles.
- **Estudios de caso:** Para comprender mejor la implementación y el cumplimiento de las leyes, así como la práctica de la minería en tierras indígenas, se analizaron casos de pueblos indígenas que han afrontado actividades mineras, o la amenaza de ellas, en sus tierras. Se desarrollaron estudios de caso para Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana y Perú. Datos e información sobre los estudios de caso fueron recopilados de la literatura y a través de entrevistas con expertos locales con conocimiento de los pueblos indígenas afectados.

Datos y Hallazgos

Análisis de Sistemas de Información Geográfica (GIS):

Las concesiones mineras a gran escala cubren aproximadamente 1.28 millones de kilómetros cuadrados (excluyendo Guayana Francesa y Surinam) o más del 18 por ciento de la región biogeográfica de la Amazonía. Casi el 45 por ciento del área minera (567,000 kilómetros cuadrados) se considera “activa” (es decir, en exploración o extracción), mientras que gran parte del área restante se encuentra “inactiva” (es decir, las concesiones están pendientes de actividad — disponibles para licitación o en proceso de licitación). Aproximadamente 57,000 kilómetros cuadrados de las concesiones mineras activas, o

más del 10 por ciento, se superponen directamente con territorios indígenas. Las concesiones mineras activas se superponen con tierras indígenas en todos los países amazónicos. Muchas tierras indígenas se ven afectadas por múltiples concesiones mineras superpuestas.

El análisis de la minería ilegal se centró en Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. La mayor parte del área de minería ilegal se encuentra en Perú y Bolivia, mientras que Brasil y Venezuela tienen el mayor número de sitios de extracción minera ilegal. Al menos 30 ríos se encuentran afectados por la minería ilegal o actúan como rutas para el ingreso de maquinaria e insumos y la salida de minerales. Las áreas o sitios conocidos de operaciones mineras ilegales se superponen con al menos 370 tierras indígenas, incluidas 260 tierras indígenas en Perú. Los ríos afectados por la minería ilegal se encuentran dentro o en la frontera de 88 tierras indígenas, incluidas 32 tierras indígenas en Perú y 29 en Colombia.

En total, alrededor de 450,000 kilómetros cuadrados — más del 20 por ciento — de los 2.1 millones de kilómetros cuadrados de tierras indígenas en la Amazonía se superponen directamente con concesiones mineras y/o minería ilegal y afecta a 1,131 de las 3,653 (31 por ciento) tierras indígenas en la Amazonía (excluyendo Guayana Francesa y Surinam). Aproximadamente 143,000 kilómetros cuadrados de tierras indígenas se superponen con concesiones mineras activas y áreas mineras ilegales, mientras que los restantes 302,000 kilómetros cuadrados de tierras indígenas se superponen con concesiones inactivas. Gran parte de los 143,000 kilómetros cuadrados de tierras indígenas con concesiones activas y/o áreas de minería ilegal se encuentra en Venezuela, seguida de Brasil y Colombia. La mayor parte de tierras indígenas con concesiones inactivas se encuentra en Brasil debido a la ausencia de una ley habilitante para el desarrollo de la minería.

Las tierras indígenas en las que existe minería (es decir, con concesiones activas y/o minería ilegal) experimentaron una mayor tasa de pérdida de bosques en el período 2000-2015 que las tierras indígenas sin minería. En Bolivia, Ecuador y Perú, la tasa fue al menos tres veces mayor y en Colombia

y Venezuela, la tasa fue de una a dos veces mayor en tierras indígenas con minería que en tierras indígenas sin minería.

En Brasil, no hubo una gran diferencia entre la tasa de deforestación en tierras indígenas con actividades mineras activas y tierras indígenas sin minería. La tasa de deforestación para 2000-2015 en tierras indígenas con minería fue solo 0.3 por ciento más alta que la tasa en tierras indígenas sin minería. En general, la tasa de deforestación en tierras indígenas con minería en Brasil fue menor que en los otros países de investigación. Dado que la minería no se encuentra legalmente permitida en tierras indígenas, estas cifras pueden deberse a que el gobierno califica algunas concesiones mineras como activas cuando, en la práctica, están inactivas.

En Guyana, las tasas de deforestación fueron un 0,3 por ciento más altas para 2000-2015 en tierras indígenas sin minería que en tierras indígenas con minería. Esto puede deberse a que la MAPE legal y/o minería ilegal en tierras indígenas son prácticas extendidas en el país. El análisis de Guyana solo incluyó la información de concesiones mineras activas dado que la Red Amazónica de Información Socioambiental Georreferenciada (RAISG) no cuenta con datos sobre MAPE y minería ilegal para el país.

Revisiones legales:

Múltiples instrumentos internacionales abordan el tema de la minería en tierras indígenas. Dos instrumentos internacionales, sin embargo, son de particular importancia, ya que han contribuido a moldear la legislación nacional que rige la minería en tierras indígenas en los seis países de investigación: el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales de 1989 (Convenio 169 de la OIT) y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DNUDPI). Adoptado en 1989, el Convenio 169 de la OIT estableció estándares internacionales sobre los derechos de los pueblos indígenas (OIT 1989). De los seis países de investigación, solo Guyana no ha ratificado el Convenio 169 de la OIT. Por su parte, la DNUDPI de 2007 proporciona un marco universal de estándares mínimos para la supervivencia,

dignidad y bienestar de los pueblos indígenas (ONU 2007). Los seis países de investigación han adoptado la DNUDPI.

Derechos sobre la tierra:

Las leyes nacionales de Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana y Perú reconocen derechos de los pueblos indígenas a la tierra y a los sistemas de tenencia consuetudinaria, siendo que las decisiones de los tribunales nacionales han enfatizado la importancia de estos derechos.

Por ley, no se requiere la formalización de los derechos consuetudinarios sobre la tierra para que estos sean reconocidos legalmente, aunque, en la práctica, un título o certificado que acredite su tenencia puede ayudar a las comunidades indígenas a proteger mejor sus derechos frente a terceros. La formalización es fundamental para la integración de los derechos consuetudinarios sobre la tierra en los sistemas oficiales y el establecimiento de derechos legalmente reconocidos. En los países de investigación, los procedimientos de formalización establecidos son costosos y consumen mucho tiempo, pueden generar exposición a inversionistas no deseados y pueden dar lugar a tarifas e impuestos. Además, no todas las tierras consuetudinarias y los derechos tradicionales pueden formalizarse (ver Estudios de caso de Colombia y Guyana; Notess et al. 2018).

Los derechos reconocidos mediante la formalización en los seis países de investigación varían según el país, régimen de tenencia y/o tipo de título. Los pueblos indígenas de los países de investigación disfrutaban de ciertos derechos de acceso, extracción/uso, administración, exclusión (de terceros) y enajenación de sus tierras y los recursos naturales que allí se encuentran. Sin embargo, rara vez tienen derechos plenos y sin restricciones. Por ejemplo, frecuentemente, el derecho a extraer o usar está restringido a los recursos naturales renovables y solo para uso doméstico o fines de subsistencia (sin embargo, los pueblos indígenas pueden solicitar el otorgamiento de estos derechos mediante un procedimiento particular).

Los pueblos indígenas de los seis países de investigación también tienen derechos de enajenación limitados. Por ley, las tierras indígenas son inalienables en Bolivia, Brasil y Colombia (en el caso de los resguardos indígenas) - el gobierno u otras entidades no pueden apropiarse de tierras indígenas, y los pueblos indígenas no pueden vender sus tierras tituladas a otra entidad. Las tierras indígenas en Perú fueron en el pasado inalienables, pero ya no tienen esta condición debido a reformas constitucionales. En Guyana, las tierras indígenas tituladas no están exentas de expropiación.

En Perú, los indígenas pueden vender sus tierras, aunque en Brasil, Colombia y Guyana, tienen prohibido hacerlo. Los pueblos indígenas de Colombia, Guyana y Perú pueden arrendar algunas de sus tierras a terceros, incluidos los mineros. Las leyes en Bolivia, Brasil y Ecuador no regulan explícitamente el arrendamiento de tierras colectivas de pueblos indígenas.

Derechos minerales:

En Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana y Perú, los recursos minerales son propiedad del estado, incluidos los minerales que se encuentran encima y debajo de las tierras indígenas. En Bolivia, los minerales son de propiedad del pueblo boliviano, pero el gobierno sigue siendo responsable de su administración. En los seis países de investigación el gobierno tiene la potestad para decidir sobre los minerales y las operaciones mineras en el país, incluido el otorgamiento de derechos para la exploración y explotación de minerales a terceros.

En todos los países de investigación, los pueblos indígenas pueden explotar minerales en sus tierras con fines de subsistencia, domésticos o consuetudinarios. Mientras que, en Brasil, Colombia y Guyana, los pueblos indígenas no necesitan autorización del gobierno para hacerlo, en Bolivia, Ecuador y Perú, se requiere autorización del gobierno.

Por ley, la minería comercial puede tener lugar en tierras indígenas en Bolivia, Colombia, Ecuador, Guyana y Perú. (En Brasil, actualmente se están debatiendo proyectos de ley que permitirían la

minería en tierras indígenas). Las leyes nacionales de estos cinco países establecen procedimientos para adquirir derechos minerales para la exploración y explotación comercial otorgados por la autoridad minera que, en la mayoría de los casos, requieren coordinación con la autoridad ambiental.

En Colombia y Guyana, la legislación nacional permite, explícitamente, que los pueblos indígenas realicen minería comercial. La ley en Bolivia, Ecuador y Perú no regula este supuesto específicamente, sin embargo, tampoco prohíbe o restringe expresamente el derecho de los indígenas a solicitar derechos mineros. En Colombia, los pueblos indígenas cuentan con procedimientos simplificados para obtener un contrato de concesión minería sobre sus tierras. En Bolivia, Ecuador, Guyana y Perú, los pueblos indígenas deben cumplir los mismos requisitos que cualquier ciudadano común para realizar minería.

En Colombia, la ley otorga a los pueblos indígenas el derecho de prelación para explotar minerales con fines comerciales en sus tierras. En virtud a ello, los pueblos indígenas pueden ejercer su derecho a realizar minería en sus tierras antes de que el gobierno otorgue una concesión minera a terceros. En ninguno de los otros cinco países de investigación, la ley otorga este derecho a los pueblos indígenas.

En Colombia, el artículo 326 de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo (2018-2022) (Ley 1955 de 2019) establece que el gobierno definirá requisitos diferenciados para el otorgamiento de contratos de concesión minera a pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas. También regula “términos de referencia diferenciales para la elaboración del estudio de impacto ambiental requerido para el licenciamiento ambiental a estos proyectos mineros”. A la fecha de la presente investigación, estos requisitos específicos no habían sido establecidos aún. Además, la ley indica que, una vez que se otorgue una concesión minera a las “comunidades étnicas”, el gobierno proporcionará acompañamiento técnico integral y sus actividades mineras estarán sujetas a fiscalización diferencial. Si los pueblos indígenas ejercitan su derecho de prelación, pero no pueden cumplir los requisitos para obtener una concesión minera, el gobierno puede otorgar los derechos minerales a un tercero.

Derechos a la consulta y al consentimiento:

Las leyes nacionales en los seis países de investigación establecen salvaguardas sociales y ambientales diseñadas para proteger los derechos de los pueblos indígenas y conservar los territorios indígenas y recursos naturales; sin embargo, el detalle de estas varía según el país. Las leyes nacionales en Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, y Perú requieren que el gobierno consulte a los pueblos indígenas siempre que existan medidas o decisiones administrativas que les puedan afectar directamente. En estos cinco países, aunque no se les exige tener un título de propiedad sobre sus tierras, los pueblos indígenas deben ser reconocidos formalmente por el gobierno como indígenas para disfrutar del derecho a la consulta.

A nivel internacional, los pueblos indígenas tienen derecho a otorgar (o negar) su consentimiento libre, previo e informado (CLPI) reconocido en el artículo 19 de la DNUDPI. Si bien ninguno de los países de investigación reconoce el CLPI según lo dispuesto en la DNUDPI, la ley en Guyana establece el derecho al consentimiento, aunque con ciertas limitaciones. Por ley, los pueblos indígenas deben ser reconocidos por el gobierno como indígenas y deben tener un título de propiedad para ejercer el derecho al consentimiento previo. En los casos de minería a gran escala, sin embargo, el Ministro de Asuntos de Pueblos Indígenas y el Ministro de Recursos Naturales pueden invalidar la negativa de consentimiento y permitir la minería en tierras indígenas si lo consideran de interés público. Esta potestad de anular una negativa de consentimiento no es compatible con la DNUDPI.

Servidumbres:

Al realizar minería en tierras indígenas, los mineros a menudo buscan el uso de tierras indígenas adicionales para el desarrollo de sus actividades. La ley en Colombia y Guyana autoriza al gobierno a establecer servidumbres en tierras indígenas para que los mineros puedan conducir sus operaciones de exploración y explotación. En Bolivia Brasil y Perú, la ley prohíbe al gobierno establecer servidumbres sobre tierras indígenas. En Ecuador, las regulaciones nacionales establecen que el gobierno puede establecer servidumbres para fines mineros sin la autorización del propietario. Sin embargo, los tribunales nacionales han declarado



que el gobierno no puede establecer servidumbres en todo tipo de terrenos. Una decisión judicial de 2010 dejó en claro que las reglas de servidumbre se aplican solo a las tierras que no se consideran indígenas.

Beneficios:

Las leyes nacionales de los seis países de investigación exigen alguna forma de distribución de beneficios a favor de los pueblos indígenas cuando terceros realizan minería en sus tierras. En Perú, las leyes nacionales demandan que el minero, mediante declaración jurada, realice el compromiso previo de contratar preferentemente personal local para el desarrollo de operaciones mineras, así como de brindar las capacitaciones necesarias.

En algunos países, las regulaciones establecen explícitamente que los pueblos indígenas deben beneficiarse económicamente de proyectos mineros en sus tierras. En Ecuador, la Ley de Minería de 2009 establece que “el 60% de la regalía será destinado para proyectos de inversión social prioritariamente para cubrir necesidades básicas insatisfechas y desarrollo territorial o productivo” y que “cuando el caso amerite, el 50% de este porcentaje correspondería a las instancias de gobierno de las comunidades indígenas y/o circunscripciones territoriales.” Estos recursos se distribuirán priorizando las necesidades de los pueblos indígenas directamente afectados por la actividad minera.

Protección:

La minería es inherentemente perjudicial para el ambiente y genera riesgos para la salud y el bienestar local. A efectos de prevenir estos daños y riesgos, las leyes nacionales en todos los países objeto de investigación requieren que los mineros controlen los impactos de sus operaciones en el ambiente. Las leyes de los países de investigación regulan una variedad de problemas ambientales críticos. Sin embargo, ciertas cuestiones ambientales no son abordadas en las leyes y algunas disposiciones, ni alcanzan el nivel de protección de las normas internacionales.

En los seis países de investigación, se requieren estudios de impacto ambiental (EIA) para proyectos que pueden afectar significativamente el ambiente, incluidas las operaciones mineras a gran escala. En Perú, se requiere un EIA para las actividades mineras con impactos ambientales negativos significativos, mientras que, para los impactos ambientales negativos moderados, se necesita un EIA semidetallado. Las operaciones mineras con impactos ambientales mínimos solo necesitan una Declaración de Impacto Ambiental (DIA). Los EIA detallados son aprobados por la autoridad de certificación ambiental, mientras que los EIA semidetallados y las DIAs son aprobados por la autoridad minera nacional o regional, según corresponda.

En todos los países de investigación, la minería está prohibida en determinadas tierras. En Ecuador, por ejemplo, la extracción de recursos no renovables (por ejemplo, minerales, petróleo y gas natural) está prohibida en áreas protegidas y áreas declaradas “intangibles” (“intocables”), las que podrían incluir tierras indígenas. La ley en Colombia prohíbe la realización de actividades de exploración y explotación minera en parques naturales nacionales, parques regionales, áreas de reservas forestales protegidas y humedales.

En los países de investigación, los gobiernos por ley son responsables de monitorear y supervisar a las empresas mineras para garantizar que sus operaciones se llevan a cabo de acuerdo con la ley, que están cumpliendo sus compromisos sociales y ambientales, y que mitiguen y compensen cualquier daño o pérdida ambiental derivada de sus actividades. Los gobiernos en estos países también se encuentran facultados para arrestar, detener y sancionar a los mineros por operar ilegalmente, imponer multas y exigir medidas compensatorias en favor de las personas afectadas. En los seis países de investigación, los mineros también son responsables de monitorear sus operaciones para evitar daños al ambiente.

Estudios de caso

A continuación, se presentan los principales hallazgos de seis estudios de caso (consultar el informe completo para obtener más detalles).

Bolivia (Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécore - Tipnis)

Este caso destaca la importancia de las alianzas estratégicas entre diferentes pueblos indígenas para generar cambios. En Bolivia, los pueblos indígenas de Mojeño, Yuracaré y Chimán unieron esfuerzos para persuadir eficazmente al gobierno para que suspenda la construcción de una carretera que causaría daños ambientales y permitiría el desarrollo de actividades comerciales no deseadas en sus tierras, incluida la minería. La construcción de la carretera permanece suspendida. Los principales hallazgos de este caso incluyen:

- En mayo de 2011, el gobierno boliviano aprobó el financiamiento del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social de Brasil (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, BNDES) para la construcción de la carretera Villa Tunari - San Ignacio de Moxos a través del Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécore (Tipnis).
- Los pueblos indígenas de Mojeño, Yuracaré y Chimán del Tipnis participaron en varias marchas y protestas. Sus esfuerzos dieron sus frutos cuando, en octubre de 2011, el Tipnis fue declarado por ley, una zona “intangible” (“intocable”), lo que detuvo la construcción de la carretera y el desarrollo de actividades industriales, incluida la minería.
- En abril de 2013, el presidente de Bolivia anunció que la construcción de la carretera continuaría suspendida por un período de tres años hasta eliminarse la pobreza extrema en el Tipnis.
- En agosto de 2017, se aprobó una nueva ley que anuló el estado de “intangibilidad” del Tipnis, rehabilitando la posibilidad de que se construya la carretera. Sin embargo, dadas las

controversias existentes en torno a la carretera, el gobierno decidió nuevamente suspender el proyecto.

- En el periodo de 15 años (2000-2015), cerca de 3,800 hectáreas de cobertura forestal en tierras indígenas, aproximadamente el 0,8 por ciento de su área total, se perdieron. Esto contrasta claramente con la significativa pérdida de bosques que se produjo en las afueras del Tipnis, especialmente en la frontera sur de las tierras indígenas.

Brasil (Parque Yanomami)

Este caso destaca el alcance de la minería ilegal en algunas tierras indígenas de la Amazonía. A pesar de los considerables esfuerzos de los pueblos indígenas Yanomami y Ye'kwana, que arriesgan sus vidas diariamente, la minería ilegal está muy extendida en sus tierras. Hasta la fecha, los esfuerzos del gobierno tampoco han impedido que los mineros ilegales ingresen y realicen operaciones en el territorio Yanomami. En los últimos años, el número de mineros ilegales ha aumentado y las operaciones se han sofisticado. Los principales hallazgos de este caso incluyen:



- La minería no se encuentra legalmente permitida en tierras indígenas de Brasil. Sin embargo, hoy en día existirían 20,000 mineros ilegales operando en el territorio Yanomami.
- Los Yanomami han liderado campañas nacionales, captado el interés de la prensa internacional y recibido el apoyo de ONGs; sin embargo, sus esfuerzos no han logrado erradicar la minería en sus tierras.
- El gobierno es responsable de monitorear y supervisar la minería, pero hasta la fecha, no ha combatido la minería ilegal en el territorio Yanomami.
- Las concesiones mineras inactivas y las áreas mineras ilegales se superponen con alrededor del 55 por ciento de tierras indígenas.
- En el período 2000-2015 se perdieron alrededor de 7,000 hectáreas de bosques en tierras Yanomami, una cantidad significativa pero que, considerando la gran extensión del gran territorio Yanomami, representa un porcentaje relativamente pequeño (0.07 por ciento). Si bien parte de esta pérdida puede estar relacionada con actividades agrícolas o

forestales, es probable que gran parte de la pérdida forestal se encuentre asociada con las operaciones mineras ilegales.

- En el período de 15 años (2000-2015), hubo una pérdida significativa de bosques en las afueras del territorio Yanomami, especialmente al este, pero también en la frontera sur.

Colombia (Parque Nacional Natural Yaigojé Apaporis)

Este caso muestra las medidas extremas adoptadas por algunos indígenas para proteger sus tierras de la minería. La Reserva Forestal Yaigojé Apaporis era un resguardo indígena reconocido formalmente; sin embargo, ante la pretensión de una empresa minera de obtener una concesión en dichas tierras, los pueblos indígenas del Yaigojé Apaporis solicitaron al gobierno que declarase el resguardo como un parque nacional natural donde la minería se encuentra prohibida. Al hacerlo, los pueblos indígenas perdieron algunos de sus derechos de uso y manejo de sus tierras. Los principales hallazgos de este caso incluyen:

- Por ley, la minería está prohibida en los parques nacionales naturales de Colombia.



- En 2007, Cosigo Resources Ltd. (en adelante, Cosigo), una empresa minera canadiense, solicitó una concesión minera de oro dentro del Resguardo Indígena Yaigojé Apaporis.
- En respuesta, los indígenas del Yaigojé Apaporis solicitaron al gobierno que declare sus tierras un parque nacional natural. En 2009, se creó el Parque Nacional Natural Yaigojé Apaporis.
- Dos días después de la creación del parque nacional natural, la autoridad minera otorgó una concesión a Cosigo dentro del parque. La concesión fue cancelada rápidamente después de que la autoridad de parques nacionales exigiera su anulación en cumplimiento con la ley.
- Luego de los procesos judiciales iniciados por Cosigo, en 2015 la Corte Constitucional de Colombia ordenó la suspensión de todas las actividades de exploración y explotación minera en el parque.
- Antes y después de su creación, el Parque Nacional Natural Yaigojé Apaporis experimentó una pérdida forestal limitada. En el período de 15 años, 2000-2015, los casi 1.06 millones de hectáreas del parque perdieron 4,200 hectáreas de bosques, esto es, menos del 0.4 por ciento de su área total. Tras la creación del parque en 2009, en el período 2010-2015, el nivel de deforestación fue menor al de los diez años anteriores.
- Esto contrasta marcadamente con la deforestación producida en las afueras del Parque Nacional Natural Yaigojé Apaporis. Una concesión minera activa en el límite este del parque evidencia cierto nivel de deforestación. Existe también deforestación significativa cerca de las fronteras norte y sur del parque, esta última vinculada con minería ilegal a lo largo de un río. Otros ríos al norte y sur del parque también se han visto afectados por la deforestación.

Ecuador (tierras indígenas Shuar)

Este caso destaca la importancia de que los pueblos indígenas sean reconocidos formalmente por el gobierno como indígenas y titulares de sus tierras consuetudinarias, aun cuando la ley no exija su formalización para otorgarles reconocimiento legal. Nos brinda, además, un ejemplo de un gobierno que establece una servidumbre en tierras indígenas con fines de minería industrial, así como de los impactos adversos de tales servidumbres mineras en pueblos indígenas y otras comunidades locales. Los principales hallazgos de este caso incluyen:

- En marzo de 2012, el gobierno de Ecuador otorgó varias concesiones mineras a la empresa minera china, Ecuacorriente S.A. (en adelante, ECSA) en áreas que se superponían con tierras campesinas e indígenas Shuar, para el desarrollo del proyecto minero Mirador.
- A solicitud de ECSA, el gobierno estableció una serie de servidumbres mineras sobre tierras indígenas y agrícolas, siendo sus poseedores desalojados por la fuerza.
- En febrero de 2018, la Comunidad Amazónica de Acción Social Cordillera del Cóndor Mirador (CASCOMI), una organización establecida por los pobladores afectados por el proyecto minero Mirador, demandó a ECSA, alegando que las operaciones mineras se habían desarrollado en tierras ancestrales y que los desalojos se llevaron a cabo de forma violenta y sin consulta previa e informada.
- Los tribunales nacionales fallaron a favor de ECSA y el gobierno, argumentando de que CASCOMI no representaba a pueblos indígenas ya que también incluía a agricultores no indígenas en su organización. A la fecha de la presente investigación, CASCOMI se encontraba preparando un recurso de apelación ante la Corte Constitucional del Ecuador, máxima instancia judicial del país, y ante el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (CESCR por sus siglas en inglés).

- Las tierras indígenas que se superponen con las concesiones del proyecto Mirador comprenden diversas parcelas de tierra que, colectivamente suman más de 12,000 hectáreas. Estas tierras perdieron alrededor de 260 hectáreas de bosques en el período de 15 años (2000-2015), esto es, alrededor del 2 por ciento del área total. Gran parte de la pérdida de bosques ocurrió en las áreas objeto de concesiones.
- La pérdida de bosques casi se duplicó del período del 2005-2010 al período 2010-2015, el cual corresponde al momento en que se aprobó el proyecto minero Mirador y se dio inicio a las operaciones.

Guyana (tierras indígenas Patamona)

Este caso destaca el hecho de que algunos pueblos indígenas de la Amazonía explotan su tierra con fines comerciales. Las operaciones mineras a cargo de pueblos indígenas deben cumplir las mismas salvaguardas ambientales exigidas para cualquier ciudadano común para el desarrollo de minería. En este caso, en Guyana, las operaciones mineras que realizan los indígenas reciben la aprobación de los líderes tradicionales, satisfacen los intereses de la comunidad y permiten que los pueblos indígenas obtengan importantes beneficios derivados de la minería. Los principales hallazgos en este caso incluyen:

- Muchos residentes de Campbelltown, que son principalmente indígenas Patamona, realizan actividad minera en sus tierras. Los indígenas mineros han sido alentados por sus líderes para encontrar innovadoras formas de reducir el impacto de la minería (por ejemplo, El Dorado – Iniciativa de Minería Responsable para Guyana), así como aumentar la producción y los beneficios.
- Al igual que otras aldeas Patamona en Guyana, Campbelltown ha solicitado una extensión de su título de propiedad de 2006, argumentando que el título no incluye la extensión total de sus tierras tradicionales. En opinión de los mineros de la costa de Guyana (coastlander), los indígenas Patamona están solicitando dichas extensiones para ganar control de áreas mineras adicionales.

- En las tierras Patamona de casi 6,000 hectáreas, se perdieron 96 hectáreas de bosques durante el período de 15 años (2000-2015), esto es, alrededor del 1.6 por ciento del área total, siendo el período más reciente (2010- 2015) el que muestra una mayor pérdida.
- Fuera del área de las tres concesiones mineras existentes, las tierras indígenas Patamona han experimentado cierto nivel de deforestación. Esta pérdida de bosques probablemente esté relacionada con los mineros artesanales y de pequeña escala que vienen operando con el permiso del consejo del pueblo.

Perú (tierras indígenas Shipibo y Ese'Eja)

Este caso describe la experiencia de la comunidad nativa Tres Islas, conformada principalmente por los pueblos indígenas Shipibo y Ese'Eja, que utilizaron eficazmente los tribunales locales y nacionales, así como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) para proteger sus tierras de la minería. En Perú, los tribunales se involucran cada vez más en las complejidades de los asuntos indígenas, que incluyen los relacionados a los sistemas de tenencia consuetudinaria de tierras. En la actualidad, un número creciente de tribunales reconoce las formas únicas de organización social indígena con respecto a sus tierras y usos tradicionales de las mismas. Los principales hallazgos de este caso incluyen:

- A principios de la década de 2000, el gobierno de Perú otorgó más de 100 concesiones mineras y una serie de concesiones madereras en tierras de la comunidad nativa Tres Islas, sin informarles ni consultarles.
- En agosto de 2010, a fin de proteger su territorio del ingreso de terceros, la comunidad nativa reunida en asamblea decidió construir una caseta y un cerco de madera para controlar el acceso a sus tierras. La caseta estaba controlada por miembros de la comunidad.
- Dos empresas de transporte demandaron a la comunidad nativa exigiendo el libre tránsito hacia sus tierras. El tribunal falló a favor de las empresas, ordenando retiro de la caseta y el cerco de madera.

- La comunidad Tres Islas cuestionó la decisión ante Tribunal Constitucional del país. En septiembre de 2012, el tribunal resolvió a favor de la comunidad, argumentando que esta tenía derecho a controlar el ingreso de terceros a sus tierras. En consecuencia, la comunidad restableció la caseta y el cerco de madera, reanudando con ello, el control de acceso a sus tierras.
- Posteriormente, la comunidad Tres Islas demandó al gobierno regional de Madre de Dios ante las cortes de justicia por las concesiones mineras otorgadas sin consulta previa. En marzo de 2019, la Corte Superior de Justicia de Madre de Dios declaró la nulidad de 127 concesiones mineras existentes en las tierras de la comunidad nativa Tres Islas, incluyendo 8 concesiones que estaban en proceso de otorgamiento. Además, ordenó el cese de todas las actividades derivadas de dichas concesiones.
- En total, el 93 por ciento de la deforestación producida en tierras de la comunidad nativa Tres Islas durante el período de 15 años (2000-2015) ocurrió en las áreas que se superponían con zonas mineras legales e ilegales. La deforestación disminuyó drásticamente entre 2010 y 2015, lo que coincide con el momento en que la comunidad nativa Tres Islas recuperó el control de acceso a sus tierras.

Recomendaciones

Los resultados de la investigación evidencian lo siguiente:

- Las leyes que regulan los minerales y la actividad minera a cargo de terceros en tierras indígenas otorgan a los pueblos indígenas algunos derechos sobre sus tierras y los minerales que en ellas se encuentran. En términos generales, sin embargo, dichas normas suelen poner a los pueblos indígenas en desventaja frente a los mineros. Los mineros legales se encuentran facultados para ingresar y utilizar las tierras indígenas con el fin de ejercer sus derechos mineros, mientras que los pueblos indígenas, muchas veces, se ven impedidos de ejercer sus derechos fundamentales para proteger adecuadamente sus tierras.

- Muchos pueblos indígenas de la Amazonía se oponen a la minería comercial a cargo de terceros en sus tierras y, por ello, han implementado una serie de medidas para mantener a los mineros fuera de sus tierras, como protestas y procesos judiciales, algunas de las cuales han resultado más exitosas que otras.
- La minería, ya sea MAPE o minería industrial, en tierras indígenas está vinculada a la ocurrencia de daños ambientales, incluida la pérdida de bosques y servicios ecosistémicos asociados. Las tierras indígenas sin minería evidencian tasas de deforestación significativamente más bajas que las tierras indígenas con minería.

Los hallazgos de la investigación tienen implicancias para los pueblos indígenas que afrontan actividad minera en sus tierras, así como para los gobiernos, agencias de ayuda para el desarrollo, mineros, empresas mineras, ONGs y otras organizaciones de la sociedad civil. Sobre la base de la ley y las experiencias analizadas en los seis países de investigación, se proponen cinco recomendaciones que reconocen los desafíos que enfrentan los pueblos indígenas en la Amazonía en torno a la minería. La literatura sobre la materia establece claramente que los desafíos y las oportunidades en la Amazonía no son únicos. De ello que, estas recomendaciones se podrían también aplicar a otros países del mundo donde la minería opera en tierras indígenas o comunitarias, poniendo en riesgo a las personas y entornos locales. Las cinco recomendaciones se detallan a continuación:

Reconocer derechos legales sólidos para los pueblos indígenas

Si bien las leyes nacionales de los países de investigación incluyen disposiciones diseñadas para empoderar a los pueblos indígenas y proteger sus tierras, estas no establecen las protecciones legales necesarias para que los pueblos indígenas usen y manejen sus tierras y bosques para sus propios fines de desarrollo. Derechos más robustos empoderarían más a los pueblos indígenas y los ayudarían a gestionar sus tierras de forma sostenible, así como proteger sus bosques y recursos naturales. La seguridad en la tenencia



de tierras crea incentivos vitales para que los pueblos indígenas realicen inversiones en sus tierras y bosques, brindándoles altas expectativas de beneficios o derechos sobre los retornos de inversión. La investigación identificó los siguientes conjuntos de derechos fundamentales para que los pueblos indígenas puedan proteger sus tierras:

- **Derechos a la tierra:** Como todos los ciudadanos, los pueblos indígenas necesitan derechos a la tierra sólidos y seguros para proteger, utilizar y gestionar eficazmente sus tierras. Los gobiernos deben evaluar y, si es necesario, reformar las leyes nacionales para garantizar que los pueblos indígenas tengan los derechos y protecciones legales que necesitan para hacerse cargo de su propio desarrollo.
- **Derechos minerales:** Los pueblos indígenas están empoderados cuando tienen más derechos y mayor control sobre los minerales (y otros recursos naturales) existentes en y debajo de la superficie de sus tierras.
- **Derecho al consentimiento libre, previo e informado:** Sobre la base del ejemplo de Guyana, los gobiernos deben reconocer el derecho al consentimiento libre, previo e informado (CLPI), y no solo el derecho a la consulta, tanto para los pueblos indígenas como para los afrodescendientes y otras comunidades con respecto a la minería y otros desarrollos comerciales que puedan afectar a dichos pueblos o a sus tierras.
- **Derecho de prelación:** Dado el interés de algunos pueblos indígenas en explotar comercialmente sus tierras, sobre la base del ejemplo de Colombia, los gobiernos deben reconocer el derecho de prelación en favor de los pueblos indígenas para que realicen minería en sus tierras con fines comerciales.

Establecer salvaguardas ambientales sólidas

Las leyes nacionales de todos los países de investigación prevén la protección de los bosques y el ambiente. Requieren que los mineros controlen, prevengan y minimicen los impactos ambientales derivados de sus actividades, ya sea que operen en tierras indígenas o de otro tipo. Si bien algunas salvaguardas ambientales nacionales cumplen estándares internacionales, otras no resultan suficientes, por lo que deben fortalecerse para proporcionar el nivel de protección necesario para salvaguardar adecuadamente los bosques y sus servicios ecosistémicos vitales como el secuestro de carbono. Leyes ambientales sólidas junto con una aplicación efectiva (ver abajo para mayores detalles) ayudará a asegurar que los bosques, hogar de los pueblos indígenas en la Amazonía, se encuentren protegidos.

Para garantizar que las operaciones mineras no causen daños irreparables al ambiente y que los valiosos recursos minerales del país brinden los beneficios esperados para el desarrollo local y nacional, los gobiernos deben ser más selectivos en la asignación de derechos y concesiones mineras. Así, debe darse prioridad a las empresas mineras con un impecable historial de cumplimiento de estándares ambientales y sociales a nivel nacional e internacional, que emplean tecnologías modernas, que involucran a las comunidades y que protegen los bosques. La evaluación de propuestas para la asignación de derechos y concesiones mineras no debe centrarse solo en los ingresos públicos a generarse o en la rapidez con la que la concesión minera puede iniciar producción. Criterios de selección más amplios pueden crear incentivos para que las empresas adopten prácticas y tecnologías mineras que sean menos dañinas para el ambiente y más responsables con los pueblos indígenas y otras comunidades que pueden resultar afectadas.

Desarrollar las capacidades de los pueblos indígenas

A medida que las amenazas a sus tierras, medios de sustento y bienestar se intensifican, muchos pueblos indígenas advierten que carecen de la experiencia, contactos y recursos necesarios para enfrentar estos desafíos y mitigar riesgos. Los gobiernos y sus socios para el desarrollo pueden brindar capacitaciones, así como poner a disposición de los pueblos indígenas los recursos técnicos y financieros idóneos para fomentar el desarrollo de nuevas habilidades y capacidades que les permitan proteger mejor a su pueblo y tierras. Ello incluye habilidades para negociar eficazmente con las empresas mineras, supervisar sus tierras para evitar el desarrollo de actividades ilegales y proteger a su comunidad de la ocurrencia de daños.

Para colaborar con las acciones de supervisión del gobierno, los pueblos indígenas pueden desarrollar habilidades para la recopilación de datos sobre actividades ilegales, que cumplan con estándares de prueba válida. Las organizaciones indígenas y las ONGs pueden contribuir a crear conciencia sobre las leyes y reglas en materia probatoria, informando sobre las herramientas disponibles de recopilación de información que cumplan los estándares de evidencia respectivos. En los últimos años, se han desarrollado y puesto a disposición nuevas tecnologías para cartografiar de manera rápida y precisa las tierras indígenas y monitorear grandes áreas en tiempo real (o casi real), incluido el uso de datos de vehículos aéreos no tripulados, drones y satélites. Asimismo, la información producida por los pueblos indígenas debería ser susceptible de ser utilizada por las agencias gubernamentales y los tribunales de justicia en el marco de sus procesos de investigación y sanción.

A medida que los riesgos personales y para sus comunidades aumentan, los pueblos indígenas toman mayores precauciones al realizar activismo y campañas de forma segura y eficaz. Además, adoptan medidas para defenderse del acoso y las agresiones físicas. Muchos defensores de tierras probablemente se beneficiarían de una mejor comprensión de sus derechos, capacitaciones sobre los sistemas de información de evaluación de riesgos, conocimientos para reconocer mejor las amenazas y minimizar riesgos, desarrollo

de capacidades para afrontar situaciones de conflicto, y desarrollo de habilidades en técnicas de autodefensa.

Asegurar una minería responsable

La minería existente en la Amazonía ya sea que se encuentre a cargo de grandes empresas o de pueblos indígenas, debe ser minería responsable, esto es, minería segura, justa y que mitigue los riesgos sociales y ambientales. Los gobiernos deben proporcionar una supervisión más idónea de las operaciones mineras y hacer cumplir la legislación aplicable; por su parte, las empresas mineras deben actuar como corporaciones socialmente responsables y asumir un mayor compromiso en el cumplimiento de las salvaguardas sociales y ambientales. Leyes y regulaciones innovadoras y mejor diseñadas son cruciales para garantizar que los mineros operen de manera segura y ocasionen el menor daño social y ambiental posible.

Algunas empresas y gremios mineros han establecido estándares sociales y ambientales, asumido compromisos voluntarios con la minería responsable y establecido políticas o lineamientos alineados con tales compromisos. Estos esfuerzos deben ser aplaudidos y promovidos. Sin embargo, existe una creciente evidencia de que los enfoques voluntarios no siempre conducen a una minería responsable debido a que muchas empresas no cumplen con sus propios estándares. Al mismo tiempo, se viene cuestionando la eficacia de las iniciativas de responsabilidad social empresarial (RSE) de las corporaciones en minería (así como, en el petróleo y el gas natural). Con el tiempo, los aspectos de estos compromisos voluntarios que cumplen estándares internacionales deben ser incorporados en las leyes y regulaciones nacionales.

Las empresas también deben incrementar su apoyo a los pueblos indígenas y otras comunidades, negociar acuerdos más justos con paquetes de distribución de beneficios que atiendan los intereses de la comunidad, y contribuir con el fortalecimiento de capacidades locales para fomentar su desarrollo autodeterminado. Los pueblos indígenas deberían insistir en la adopción de acuerdos formales y los gobiernos deberían hacerlos exigibles. Los acuerdos de beneficios compartidos entre la comunidad y la empresa minera deben incluir beneficios financieros y no financieros.

Asegurar la implementación y aplicación efectiva de la ley

Para proteger a los pueblos indígenas, sus tierras y medios de sustento, los gobiernos amazónicos deben fortalecer las instituciones públicas con roles críticos en el avance de los asuntos indígenas. Estas incluyen agencias gubernamentales y departamentos responsables de establecer e implementar políticas indígenas, cartografiar, demarcar y documentar las tierras indígenas, y prevenir invasiones de territorios indígenas por forasteros no autorizados. La Fundación Nacional del Indio (Fundação Nacional do Índio, FUNAI) en Brasil, el Ministerio de Cultura (Ministerio de Cultura) en Perú y agencias similares en otros países deben ser empoderadas —política, legal, económicamente— con suficientes recursos humanos y financieros para desempeñar eficazmente sus funciones.

Los gobiernos amazónicos también deben fortalecer sus funciones de supervisión de la actividad minera en tierras indígenas. Las operaciones mineras deben cumplir la ley y las disposiciones establecidas en sus respectivos acuerdos de licenciamiento y contratos de concesión. Los esfuerzos del gobierno no deben limitarse a capturar y procesar mineros ilegales en tierras indígenas. Estos esfuerzos también deben dirigirse a investigar a las personas que contratan, financian, o facilitan, de una u otra manera, a los mineros ilegales. Aquellas personas que venden y se benefician del comercio ilícito de oro, los diamantes y otros minerales también deben ser identificadas, procesadas y sancionadas.

Los gobiernos amazónicos y los gobiernos de los países consumidores de minerales pueden enfrentar la demanda de oro y otros minerales extraídos ilegalmente mediante el establecimiento de sistemas de certificación. Tales esquemas podrían promover acciones de los propios mineros para proteger los bosques y respetar los derechos de los pueblos indígenas. Los gobiernos deben identificar un conjunto apropiado de estándares para fomentar la minería responsable en la Amazonía y construir un proceso de certificación de cadena de custodia. Este sistema permitiría rastrear minerales certificados a lo largo de los procesos de extracción, procesamiento, transformación, fabricación y distribución. Los auditores independientes estarían

entonces en condiciones de evaluar la producción y certificar las operaciones mineras que cumplan los estándares acordados.

Los gobiernos de los países consumidores pueden apoyar la implementación de esquemas de certificación de abastecimiento responsable. Por ejemplo, estos gobiernos pueden implementar campañas de divulgación e información diseñadas para educar a los consumidores sobre el valor de comprar minerales certificados o productos elaborados con ellos. Además, pueden fomentar el abastecimiento responsable de minerales mediante normas de contratación pública, por ejemplo, a través del requerimiento de ofertas que contengan minerales certificados o evaluaciones de ofertas preferenciales.

REFERENCIAS

Global Witness. 2020. *Defender el mañana: Crisis climática y amenazas contra las personas defensoras de la tierra y del medio ambiente*. Londres, Reino Unido: Global Witness. <https://www.globalwitness.org/es/defending-tomorrow-es/>.

Guy, Jack. 2020. "Asesinaron a 212 activistas ambientales en 2019; Colombia, el país más letal." CNN, 29 de julio. <https://cnnespanol.cnn.com/2020/07/29/asesinan-a-212-activistas-ambientales-en-2019-colombia-el-pais-mas-letal/>.

OIT (Organización Internacional del Trabajo). 1989. "Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169)." Ginebra, Suiza: OIT. https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEX-PUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C169.

Nascimento, Fábio and Gustavo Faleiros. 2020. "Gold Priced at \$1,700 per Ounce Brings New Gold Rush to Brazilian Amazon." (El oro con un precio de USD 1,700 por onza trae una nueva fiebre del oro a la Amazonía brasileña). Mongabay, July 1. <https://news.mongabay.com/2020/07/gold-priced-at-1700-perounce-brings-new-gold-rush-to-brazilian-amazon/>.

Notess, Laura, Peter Veit, Iliana Monterroso, Andiko, Emmanuel Sulle, Anne M. Larson, Anne-Sophie Gindroz, Julia Quaedvlieg, and Andrew Williams. 2018. *The Scramble for Land Rights: Reducing Inequity between Communities and Companies*. (La lucha por los derechos a la tierra: Reducir la inequidad entre las comunidades y las empresas). Washington, DC: World Resources Institute. <https://wriorg.s3.amazonaws.com/s3fs-public/scrabbleland-rights.pdf>.

Saffon, Sergio. 2020. "Alza en precios del oro durante la pandemia atiza minería ilegal en Perú." InSight Crime, 30 de junio. <https://es.insight-crime.org/noticias/noticias-del-dia/peru-coronavirus-mineria-ilegal/>.

ONU (Organización de las Naciones Unidas). 2007. Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas. Naciones Unidas: Nueva York, NY. <https://www.un.org/development/desa/indigenous-peoples-es/declaracion-sobre-los-derechos-de-los-pueblos-indigenas.html>.

RECONOCIMIENTOS

Los autores agradecen profundamente a las personas que contribuyeron con este informe mediante su valiosa orientación, revisiones y análisis crítico. Celine Salcedo-La Viña, Jessica Webb, Elizabeth Moses, Rachel Biderman y Carolina Genin, por sus invaluable aportes como revisores internos de WRI.

Miembros de la Red Amazónica de Información Socioambiental Georreferenciada (RAISG), entre ellos, Saúl Cuéllar de la Fundación Amigos de la Naturaleza (FAN) en Bolivia, Carmen Josse de la Fundación EcoCiencia en Ecuador y M. Teresa Tellechea del Instituto del Bien Común (IBC) en Perú, Júlía Jacomini del Instituto Socioambiental (ISA) en Brasil y María Oliveira-Miranda de Wataniba en Venezuela, por su gran apoyo durante la investigación.

Kevin Currey de Ford Foundation, Andrea Johnson de Climate and Land Use Alliance (CLUA), Caleb Stevens de U.S. Agency for International Development (USAID), Malcolm Childress de Global Land Alliance, Alain Frechette y Chloe Ginsburg de Rights and Resources Initiative (RRI), y Victoria Márquez-Mees, del Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación (MICI) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) por sus valiosos y enriquecedores aportes como revisores externos.

Hacemos extensivo un agradecimiento especial a André Lima, abogado en temas socioambientales en Brasil, por su colaboración en torno a dicho país, especialmente sobre el Proyecto de Ley 191/2020.

Asimismo, agradecemos a los expertos externos por la valiosa información y consejos brindados a través de entrevistas, fructíferos debates y discusiones reflexivas, que contribuyeron a la producción de este informe:

- Angela M. Acevedo Huertas, Viceministra de Interculturalidad del Ministerio de Cultura, Perú
- Carlos A. Cante, Exviceministro de Minas del Ministerio de Minas y Energía, Colombia
- Cameron Ellis, Geógrafo Senior de Rainforest Foundation, Estados Unidos
- Christine Halvorson, Directora de Programas de Rainforest Foundation, Estados Unidos
- Mario C. Huapaya Nava, Consultor Especializado en Gobernanza de Recursos Naturales, Perú
- Joshua Lichtenstein, Gerente de Programas de Rainforest Foundation, Estados Unidos
- Gabriel Maldonado, Director del Departamento de Desarrollo Sostenible en Minería del Ministerio de Minas y Energía, Brasil
- Eleodoro Mayorga Alba, Exministro de Energía y Minas del Ministerio de Energía y Minas, Perú
- Lan Mei, Abogada de Forest Peoples Programme, Reino Unido
- Nohora Ordoñez Vargas, Asesora del Viceministerio de Minas del Ministerio de Minas y Energía, Colombia
- Ximena Quizanga Zambrano, Exsecretaria Nacional de Pequeña Minería y Minería Artesanal, Ecuador
- Jorge D. Sierra Sanabria, Profesional Especializado de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Minas y Energía, Colombia
- Brenda I. Silva Passuni, Abogada Especializada en Minería, Perú
- Daniel Sumalavia Casuso, Abogado Especializado en Diversidad Ambiental y Cultural, Perú
- Ximena S. Warnaars, Oficial de Programas de Recursos Naturales y Cambio Climático de Ford Foundation, Estados Unidos
- Carlos Zambrano-Torrelío, Vicepresidente Asociado de Conservación y Salud, EcoHealth Alliance, Estados Unidos
- Gustavo A. Zambrano Chávez, Director General de la Dirección General de Derechos de los Pueblos Indígenas del Ministerio de Cultura, Perú

Agradecemos también a nuestros colegas de WRI, Gregory Taff y Janet Ranganathan, por sus invaluable consejos y orientación durante la investigación. A Susannah Keys, Emilia Suarez, Emily Matthews, Maria Hart, William Wen, Shannon Collins, Romain Warnault y Ashish Kumar Sen por su asistencia administrativa y gran apoyo en la edición, diseño gráfico y diagramación de este informe. A Marlena Chertock, Sophie Boehm, Sarah Parsons, Lauren (Cole) Zelin y Mansie Hough, así como a Coimbra Sirica y Wanda Bautista de Burness Communications y Stephanie Hanson Damassa, especialista independiente en comunicaciones por sus valiosos aportes en las estrategias de comunicaciones y divulgación.

WRI está en deuda con Climate and Land Use Alliance (CLUA) por su generoso apoyo financiero que hizo factible la realización de este informe.

Este informe de investigación refleja únicamente las opiniones de los autores. No representa necesariamente las opiniones de WRI, IBC o RAISG. La información contenida en este informe no involucra asesoramiento legal, y no debe ser utilizada para la toma de decisiones que afecten derechos legales.

Nos complace agradecer a nuestros socios estratégicos institucionales, que proporcionan financiamiento básico a WRI: Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos, Ministerio de Asuntos Exteriores de Dinamarca y la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

ACERCA DE WORLD RESOURCES INSTITUTE

World Resources Institute es una organización global de investigación que convierte ideas en acción en conexión con el medioambiente, la oportunidad económica y el bienestar humano.

Nuestro desafío

Los recursos naturales son la esencia de la oportunidad económica y el bienestar humano. Pero hoy en día, estamos agotando los recursos de la Tierra a velocidades que no son sostenibles, poniendo en peligro las economías y las vidas de las personas. Las personas dependen del agua limpia, las tierras fértiles, los bosques saludables y un clima estable. Las ciudades habitables y la energía limpia son esenciales para tener un planeta sostenible. Debemos abordar estos desafíos urgentes y globales esta década.

Nuestra visión

Vislumbramos un planeta equitativo y próspero, impulsado por el sabio manejo de los recursos naturales. Aspiramos a crear un mundo en donde las acciones del gobierno, los negocios y las comunidades se combinen para eliminar la pobreza y tener un medioambiente natural sostenible para todas las personas.

ACERCA DE RAISG

Established in 2007, RAISG is a network of eight civil society organizations from six Amazonian countries (Bolivia, Brazil, Colombia, Ecuador, Peru, and Venezuela) with extensive work experience with the Amazon and its indigenous peoples. The organizations include: Friends of Nature Foundation (Fundación Amigos de la Naturaleza, FAN, Bolivia), Institute for the Common Good (Instituto del Bien Común, IBC, Peru), Gaia Amazonas Foundation (Fundación Gaia Amazonas, FGA, Colombia), Ecuadorian Foundation for Ecological Studies (Fundación Ecuatoriana de Estudios Ecológicos, EcoCiencia, Ecuador), Provita (Provita, Venezuela), Wataniba (Wataniba, Venezuela), Amazon Institute of People and Environment (Instituto de Hombre y Medio Ambiente de la Amazonía, Imazon, Brazil), and Socio-environmental Institute (Instituto Socio-ambiental, ISA, Brazil). RAISG produces and disseminates knowledge, statistical data, and geospatial information on Amazonia.

CREDITOS DE LAS FOTOGRAFIAS

Cubieta, CIFOR; p. ii, Anna & Michal; p. 8, Mauricio Romero Mendoza; p. 10-11, Amazonía Puno, Madre de Dios; p. 15, Amazonía Puno, Madre de Dios.

Cada informe del World Resources Institute representa un tratamiento oportuno y erudito de un tema de interés público. WRI asume la responsabilidad de elegir los temas de estudio y de garantizar la libertad de investigación de sus autores e investigadores. También solicita y responde a la orientación de los paneles consultivos y revisores expertos. A menos que se indique lo contrario, sin embargo, la interpretación y resultados establecidos en las publicaciones del WRI son las de los autores.



Copyright 2020 World Resources Institute. This work is licensed under the Creative Commons Attribution 4.0 International License.
To view a copy of the license, visit <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



WORLD
RESOURCES
INSTITUTE

10 G STREET NE
SUITE 800
WASHINGTON, DC 20002, USA
+1 (202) 729-7600
WWW.WRI.ORG