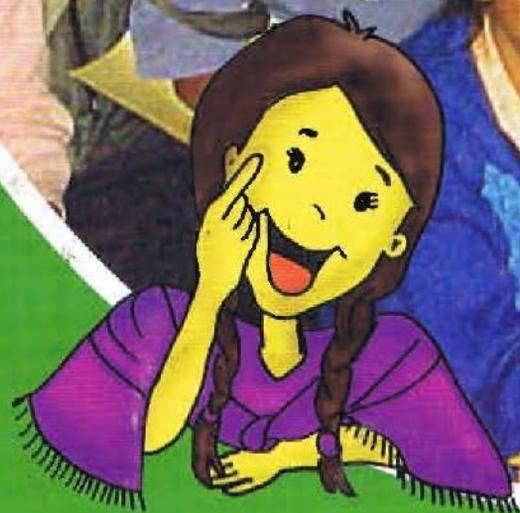


COOPERACCION



Acción Solidaria para el Desarrollo



CPLI EL CONSENTIMIENTO PREVIO, LIBRE E INFORMADO

RESOLVIENDO CONFLICTOS

Una herramienta para el diálogo entre las comunidades y las industrias extractivas

CPLI

EL CONSENTIMIENTO PREVIO, LIBRE E INFORMADO

RESOLVIENDO CONFLICTOS

Una herramienta para el diálogo entre las comunidades y las industrias extractivas



Programa Minería y Comunidades

CooperAcción - Acción Solidaria para el Desarrollo

Jr. Berlin 1353, Lima 18 - Perú

Teléfonos: (511)446.53.85 / (511)444.03.16

Fax: (511)445.09.08

www.cooperaccion.org.pe/CPLI

Presentación

La década del 90 se caracterizó por un crecimiento significativo de las actividades mineras en el mundo y también por la expansión de las áreas dedicadas a la minería. Entre 1990 y 1993 había unos 105 países que desarrollaban actividades mineras mientras que en 1994 se incrementó a 151.

El territorio que ocupaba la minería en el Perú, un país tradicionalmente minero, se multiplicó cuatro veces más al finalizar la década de los 90, pasando de 4 millones a cerca de 16 millones de hectáreas. Esta expansión se dio sobre nuevas zonas geográficas, algunas dedicadas tradicionalmente a otras actividades económicas, como la agricultura. Además se ha incrementado el interés de ampliar las actividades mineras a zonas reservadas y protegidas.

Esta situación ha traído consigo algunos conflictos con las poblaciones locales, poniendo en evidencia intereses contrapuestos en relación al manejo y control de los recursos naturales. En muchos casos las comunidades tienen que ser reubicadas para que las empresas puedan tener acceso a los minerales bajo la tierra. Como consecuencia de ello, se producen una serie de impactos negativos sobre el tejido social, la cohesión y costumbres culturales de los pueblos indígenas y campesinos, originándose incluso, conflictos familiares. También se producen conflictos cuando las poblaciones locales no reciben una compensación suficiente por sus tierras o son excluidas del proceso de toma de decisiones poniendo en peligro sus modos de vida. En muchas ocasiones, los gobiernos autorizan el acceso a una zona para realizar los trabajos sísmicos y de exploración sin informar o consultar a las poblaciones locales, en particular a las comunidades indígenas y

campesinas, violando así sus derechos. Otras causas de conflictos, se producen cuando se exonera a las empresas mineras del pago de regalías o impuestos, o cuando los gobiernos se apropian de éstos. Estas prácticas contribuyen a mantener una cultura de corrupción, sobre todo en los gobiernos con democracias débiles y en ausencia de procesos participativos de toma de decisiones.

No se trata de rechazar el crecimiento y expansión geográfica de las actividades mineras, sino contribuir a determinar dónde se pueden permitir actividades mineras y dónde no. Es decir, es prioritario que el Estado promueva un ordenamiento territorial que beneficie tanto a las empresas mineras como a las comunidades campesinas e indígenas.

En ese sentido, CooperAcción quiere contribuir a esclarecer y hacer de dominio público los derechos y deberes que corresponden a las industrias extractivas que se ubican en territorios donde habitan pueblos indígenas y comunidades nativas. Particularmente, que los pobladores conozcan que tienen derecho a ser consultados y a decidir sobre su desarrollo y el futuro de sus hijos.

Por eso publicamos esta cartilla sobre el Consentimiento Previo Libre e Informado (CPLI), que ayudará a comprender mejor en qué consiste esta herramienta y cómo puede ser aplicada por los pueblos indígenas y campesinos, así como por los funcionarios del Estado responsables de implementarla. También puede servir como inspiración para los colegas de organismos no gubernamentales y organismos de cooperación internacional comprometidos en esta tarea.

1. ¿Qué es el consentimiento, previo, libre e informado (CPLI)?

- Es un derecho de los pueblos indígenas y campesinos a decidir con libertad si se puede realizar actividades de industrias extractivas en sus territorios.
- Se trata de un proceso de consulta y participación efectiva de los pueblos indígenas y campesinos que les permite opinar e influir en la toma de decisiones sobre proyectos que puedan afectar sus vidas.
- Es una herramienta para resolver conflictos ya existentes con proyectos mineros y de hidrocarburos.
- El CPLI es también un camino para la búsqueda de diálogo y negociación entre empresas, pueblos/comunidades y autoridades.



PARA ENTENDER MEJOR

- **Consentimiento:** Implica que los pueblos indígenas y campesinos deben tener el derecho de decidir si autorizan o dan permiso a otros para que realicen actividades en sus territorios. Esta decisión debe ser el resultado de un proceso de consulta y participación efectiva de los pueblos indígenas y campesinos en todos los proyectos.
- **Previo:** El consentimiento debe darse antes de la entrega de las concesiones y antes del inicio de cualquier proyecto o actividad en sus territorios. Sin embargo, en territorios donde ya se ha instalado la industria, se puede recurrir a su aplicación para implementarlo en las siguientes fases del proyecto.
- **Libre:** El consentimiento no debe estar sujeto a ninguna forma de coerción o manipulación externa.
- **Informado:** Los pueblos indígenas y campesinos deben contar con toda la información necesaria y, de la manera más clara posible, acerca de los proyectos que se realizan en sus territorios.



2. ¿Cuándo **se usa** el **CPLI**?

Debe darse antes y durante la ejecución de cualquier proyecto en territorio indígena y campesino. En el caso de la minería, por ejemplo, el CPLI debe ocurrir antes de la entrega de las concesiones y en todas las otras etapas (exploración, explotación y cierre) del proyecto que puedan afectar el bienestar de las comunidades.

El CPLI debe ser usado, por ejemplo, si una empresa tiene interés en:

- Explorar y explotar una zona.
- Construir una carretera por su territorio.
- Extraer agua de una laguna ubicada en su territorio y/o construir una represa.
- Reubicar a una comunidad.
- Realizar perforaciones u otros trabajos.

Sin embargo, en territorios donde ya se ha iniciado la extracción por parte de la industria, se puede aplicar también incorporándolo en la fase en que se encuentre.

3. ¿Cómo se usa el CPLI?

3.1 Antes de la entrega de las concesiones mineras y la exploración:

Identificar a los actores: El Gobierno, la empresa y los representantes legítimos de las comunidades, para determinar con absoluta claridad las competencias y responsabilidades de cada actor.

Se requiere conocer los procesos de consulta y participación y cómo se toman las decisiones en la localidad.

Generar condiciones que garanticen la realización de los procesos de consulta.

Identificar las necesidades de desarrollo de las comunidades para evaluar los proyectos que se pretende desarrollar. Proveer de asesoría técnica y/o legal, capacitación y fortalecimiento organizativo a la comunidades.

Brindar información sobre el proyecto (objetivos, alcances, plazos, beneficios, posibles impactos, etcétera), sin caer en manipulación, en lenguaje sencillo y, si el caso lo requiere, en el idioma de la comunidad.

3.2 En la evaluación de la información y consulta

Desarrollar guías de evaluación del proyecto que se pretende desarrollar. Estas guías deben tomar en cuenta, por un lado, los derechos a la autodeterminación, las leyes y las costumbres consuetudinarias de los pueblos; y, por otro lado, los planes

de desarrollo concertados en los ámbitos local y regional.

Establecer espacios informativos, como audiencias públicas, para dialogar e intercambiar información y opiniones, sin manipulación y con absoluto respeto de la cultura de cada pueblo.

Consultar a expertos independientes sobre temas claves relacionados con los proyectos.

Evaluar el proyecto y realizar un balance costo-beneficio, sin imponer plazos para la toma de la decisión final.

3.3 En la toma de decisión

Las comunidades deben informarse bien sobre las características y consecuencias de los proyectos, antes de tomar la decisión de negar, dar o condicionar su consentimiento en plazos reales para su comprensión.

Una vez tomada la decisión, debe ser comunicada a la empresa y a los representantes del Estado. La respuesta debe incluir los argumentos, el análisis costo beneficio y otras preocupaciones de las comunidades.

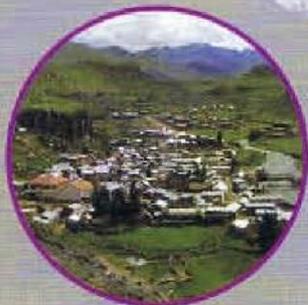
Si la comunidad ha decidido **negar el consentimiento**, se debe firmar un acuerdo que permita que la empresa, el Estado y las comunidades tomen conocimiento de esa decisión y entiendan las razones que llevaron a tomarla. Si se solicita una revisión, la comunidad decide en qué plazo se dará inicio a un nuevo proceso de CPLI.

Si, en cambio, la comunidad decide dar el consentimiento, se tiene que firmar un acuerdo que manifieste la decisión tomada y que establezca los pasos y condiciones que se deben cumplir en futuras negociaciones entre los actores para cada fase del proyecto.

En el caso de **condicionar el consentimiento**, la comunidad establecerá las condiciones que deben cumplir los proyectos para obtener el CPLI.

En cada caso -negación, aceptación y condicionamiento- debe haber un comité independiente que:

- a) Vigile el proceso de CPLI.
- b) Implemente medidas para asegurar el respeto de los derechos de las poblaciones.
- c) Certifique los acuerdos tomados entre los actores.
- d) Establezca penalidades por el no cumplimiento o violación del acuerdo.



¿POR QUÉ APLICAR EL CPLI?

- Es un proceso que permite el diálogo entre todos los actores: pueblos indígenas y campesinos, Estado, empresas, municipios y ONGs, en un espacio donde se respetan y reconocen las identidades culturales de los allí presentes.
- El respeto de los derechos de los pueblos indígenas y campesinos ayuda a reducir la posibilidad de conflictos sociales en la zona.
- CPLI contribuye al proceso de equilibrio de poder sobre el control y manejo de los recursos como la elección de modelos de desarrollo, así como en negociaciones y diálogo.
- Los pueblos indígenas y campesinos participan en la toma de decisiones de todos los asuntos que tienen consecuencias para sus vidas.
- El CPLI brinda una base para garantizar que los pueblos indígenas y campesinos también sean beneficiados por los proyectos de las industrias extractivas.
- La reducción de los conflictos contribuye a mejorar la imagen de la empresa e incrementa las posibilidades de que se realicen inversiones responsables.



RECUERDA...

TÚ TIENES DERECHO A SER CONSULTADO Y A DAR TU OPINIÓN SOBRE UN PROYECTO QUE PUEDE INFLUIR EN TU VIDA Y LA DE TU COMUNIDAD...



4. ¿Qué estamos haciendo?

Existen varios organismos no gubernamentales -nacionales e internacionales- y diversas organizaciones de la sociedad civil que están promoviendo el CPLI como una herramienta necesaria para la gestión de conflictos y el respeto de los derechos humanos de las comunidades, la preservación de la biodiversidad y de las áreas protegidas.

En ese sentido, estamos promoviendo el CPLI como tema de agenda en varios espacios nacionales e internacionales, mediante diversas acciones:

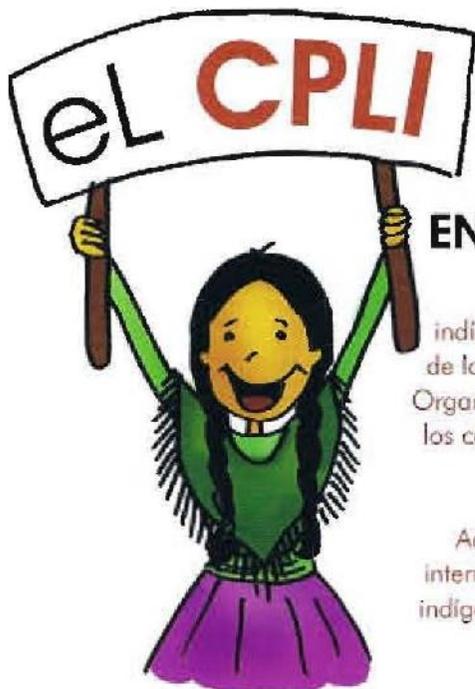
Difundir la información acerca del CPLI por medio de documentos de trabajo, sitios web, cartillas y boletines a diferentes grupos de interés como organizaciones multisectoriales; diversas organizaciones de la sociedad civil, organizaciones indígenas y campesinas; comunidades campesinas; organizaciones de mujeres; periodistas regionales y locales;

empresas; Gobierno Nacional, Gobierno Regional y Gobierno Local.

Desarrollar investigaciones acerca de algunos casos emblemáticos en el Perú, y hacerles seguimiento en simultáneo. En estos casos se recogen las perspectivas, necesidades y prioridades de las comunidades en torno de la consulta, la participación y el acceso a la información, entre otros aspectos.

Capacitar a diversas organizaciones de base, comunidades campesinas y agrupaciones de mujeres acerca del derecho de ser consultados y de participar en la toma de decisiones sobre actividades y proyectos que afectan sus vidas. Todo ello forma parte de un proceso de CPLI.

Promover una nueva legislación que permita garantizar la participación ciudadana mediante la incorporación del CPLI.



EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL

El CPLI tiene su origen en los derechos indígenas reconocidos y suscritos en el Convenio 169 de la Organización Internacional de Trabajo (OIT) de la Organización de Naciones Unidas (ONU), que se basa en los conceptos de participación y consulta. El Perú ratificó este Convenio en 1992.

Además existen algunos convenios y declaraciones internacionales que respaldan el derecho de los pueblos indígenas y comunidades a dar su consentimiento previo, libre e informado (CPLI). Veamos:

Comité de control en el Convenio sobre Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial de la ONU de 1977, señala que es necesario recurrir al CPLI antes de que el Estado apruebe la realización de actividades mineras en territorios indígenas.

Convenio sobre Biodiversidad Biológica de la ONU, protege el conocimiento de los pueblos indígenas y establece con claridad la necesidad del CPLI para que se lleve a cabo cualquier tipo de proyecto.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU. En el 2001, se reconocieron los daños irreparables causados a los territorios indígenas por las empresas madereras, mineras y petroleras que trabajaron sin el consentimiento de los pueblos.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) de la OEA. La CIDH ha aprobado una buena cantidad de normas legales para el CPLI a partir del caso de Nicaragua donde en 1999 la CIDH sostuvo que el Estado de ese país "[...] es responsable por violaciones a derechos de la propiedad al otorgar una concesión minera sin el consentimiento de la Comunidad Awás Tingni".

Organización de Estados Americanos (OEA). En su proyecto sobre Derechos de los Pueblos Indígenas (artículo XVIII [5]). La OEA señala que antes de tomar la decisión o de autorizar cualquier programa de planificación o explotación de recursos existentes en pueblos indígenas y sus tierras, se requiere la participación informada de quienes los habitan, así como establecer y mantener procesos de consulta con ellos.



Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). En su compromiso con los pueblos indígenas el PNUD menciona que el principio de CPLI obedece a las contratas de la ONU y debe ser respetado.

Unión Europea (UE). En su resolución sobre pueblos indígenas la UE acepta el derecho de los pueblos a rechazar proyectos en defensa del proceso de consentimiento.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Reconoce la aplicación del CPLI. En la página 25 de su "Reporte sobre Estrategias para el Desarrollo Indígena", de febrero de 2006, concluye que para llevar a cabo operaciones independientes "[...] se requiere el acuerdo o consentimiento de los pueblos indígenas o los grupos afectados".

Centro de la ONU sobre Empresas Transnacionales concluye "la actuación (performance) de las empresas transnacionales estuvo principalmente

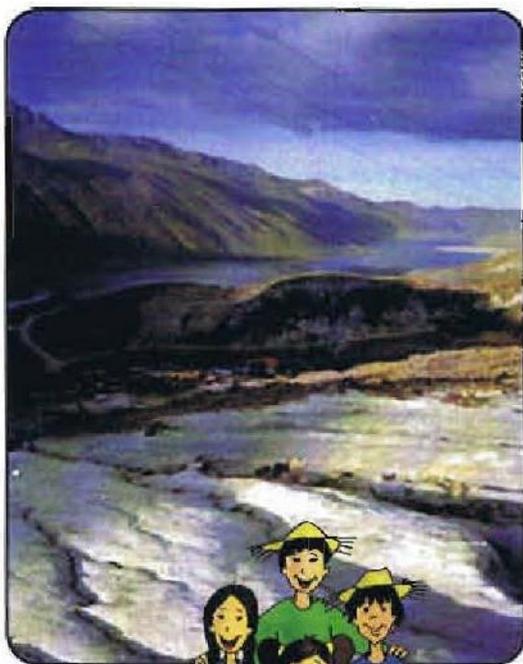
determinada por la cantidad y calidad de la participación de los pueblos indígenas en la formulación de decisiones...y.... de la medida en que las leyes del país huésped dieron a los pueblos indígenas el derecho a no dar su consentimiento al desarrollo."

Normas sobre las Responsabilidades de la Empresas Transnacionales de la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos de la ONU, declara que: Las empresas transnacionales y otras empresas comerciales respetarán el principio del consentimiento libre, previo y fundamentado de los pueblos y las comunidades indígenas a ser afectados por sus proyectos de desarrollo.

El Proyecto de Desarrollo Sostenible de Minas y Minerales. MMSD 2002 en su informe final del proceso del MMSD liderado por la industria y multi-actorial fuertemente estuvo a favor del CPLI para comunidades indígenas y no-indígenas-

Comisión Mundial de Represas-CMR del Banco Mundial fue uno de los primeros multiactor procesos en 2000 en reconocer el CPLI argumentando que el principio permitiría que las comunidades tendrían una posición equitativa en negociaciones de desarrollo y que "se requiere el consentimiento, previo, libre e informado de los pueblos indígenas y tribales que permite fortalecerlos en la mesa de negociaciones"

La Comisión Internacional de Minería y Metales (CIMM) reconoce en sus códigos de conducta que "Emprender en relaciones comprometidas tomando en cuenta el tiempo y las culturas de los pueblos indígenas durante todo el ciclo del proyecto para entender sus intereses en el proyecto y los impactos potenciales e incluir La búsqueda de consentimiento para actividades ... (mineras)".



Experiencia en otros países

Australia

La Ley de Derechos Territoriales Aborígenes australiana del 1976 concede a los propietarios tradicionales aborígenes el derecho a brindar su consentimiento a las exploraciones en sus tierras, el mismo que incluye el derecho a vetar dichas exploraciones, así como el derecho a negociar acuerdos y los plazos para tal exploración.

Filipinas

En 1995, se emitió el Philippine Mining Act of 1995, Republic Act N° 7942 (Código de Minería), el mismo que incorporó un proceso de consulta como parte del procedimiento de solicitud de licencia para actividades mineras. Adicionalmente, la sección 16 del referido código señala que territorios ancestrales de los pueblos indígenas no serán abiertas para actividades mineras sin el consentimiento previo de la comunidad involucrada.



CPLI EL CONSENTIMIENTO PREVIO, LIBRE E INFORMADO
RESOLVIENDO CONFLICTOS

Una herramienta para el diálogo entre las comunidades y las industrias extractivas

COOPER ACCION



Acción Solidaria para el Desarrollo

...No se trata de rechazar el crecimiento y expansión geográfica de las actividades mineras, sino contribuir a determinar dónde se pueden permitir actividades mineras y dónde no. Es decir, es prioritario que el Estado promueva un ordenamiento territorial que beneficie tanto a las empresas mineras como a las comunidades campesinas e indígenas...

CPLI

EL CONSENTIMIENTO PREVIO, LIBRE E INFORMADO

RESOLVIENDO CONFLICTOS

Una herramienta para el diálogo entre las comunidades y las industrias extractivas