

E-PAPER

Apoyo a la sociedad civil bajo presión – lecciones aprendidas de la explotación de los recursos naturales

DRA. CAROLIJN TERWINDT Y CHRISTIAN SCHLIEMANN

publicado por la Fundación Heinrich Böll, junio de 2017

Apoyo a la sociedad civil bajo presión – lecciones aprendidas de la explotación de los recursos naturales

Dra. Carolijn Terwindt y Christian Schliemann

Contenido

Introducción	3
Reducción del espacio de acción civil y gobernanza de los recursos naturales	4
Presiones sobre comunidades y organizaciones que promueven una gobernanza sostenible de los recursos naturales	8
El nexo entre las empresas y las restricciones	12
Estrategias para contrarrestar las restricciones	13
Reducción del espacio para las consultas sobre la gobernanza de los recursos naturales	16
Conclusión	22
Los autores	26
Agradecimientos	26
Imprimir	26

Introducción^[1]

El asesinato de Berta Cáceres en Honduras, el 3 de marzo de 2016 atrajo la atención mundial a los riesgos enfrentados por las comunidades que buscan tener voz en la toma de decisiones sobre la gestión de los recursos naturales. Cáceres fue la cofundadora y coordinadora del Consejo Cívico de Organizaciones Populares e Indígenas de Honduras (COPINH). Cáceres lideró un movimiento popular contra la presa de Agua Zarca que se planeaba construir en el río Gualcarque, utilizado por los indígenas Lenca para pescar, el cual también tiene un valor espiritual para este pueblo indígena. Durante la puesta en marcha del proyecto, la comunidad Lenca nunca fue oficialmente consultada. Ellos organizaron de cualquier modo su propia asamblea, en la que votaron en contra de la presa, pero además de que su voz colectiva no fue respetada, enfrentaron graves amenazas e intimidación.

La muerte de Berta Cáceres es sólo una parte de la historia. El concepto de «reducción del espacio» se ha formulado para captar más plenamente la amplia gama de restricciones y presiones que vive la sociedad civil.^[2] Estas presiones incluyen el acoso físico, así como la apertura de investigaciones penales, vigilancia, difamación, el establecimiento de requisitos onerosos para el registro de organizaciones no gubernamentales (ONG) así como de regulaciones más estrictas para la entrada de fondos extranjeros impuestas a las ONG, restricciones en torno al derecho a manifestarse y la exclusión en general de la sociedad civil.

Cuando se habla de la «reducción» del espacio es necesario advertir una cosa: en muchos países, la sociedad postdictadura ha significado un mayor margen de acción para la mayor parte de la sociedad civil. Sin embargo, la participación más activa de la sociedad civil puede ser la razón por la que se incrementado la presión para silenciar a las voces incómodas. Al mismo tiempo, la atención que se le presta a este tema ha conducido probablemente a una mayor documentación de las restricciones a la sociedad civil. Por ello, el análisis de los patrones de presión sobre la sociedad civil puede ser más útil si se hace dentro de un contexto particular.^[3] Con respecto al espacio cívico, las preguntas relevantes son: quién está sometido a presión, cuándo, cómo y por quién. Un buen ejemplo de ello es la relación entre las luchas por los recursos naturales y los espacios de la sociedad civil bajo presión.

- 1** Todas las descripciones de casos individuales contenidos en este artículo se basan en entrevistas individuales llevadas a cabo en los países correspondientes. Las referencias de nombres a individuos y organizaciones se han omitido deliberadamente.
- 2** Barbara Unmüßig, «Civil Society Under Pressure – Shrinking – Closing – No space,» Fundación Heinrich Böll, mayo 2016. Disponible en: https://www.boell.de/sites/default/files/uploads/2015/12/20160601_civil_society_under_pressure_shrinking_spaces_english.pdf. Para una crítica reciente en torno al uso despolitizado del término, véase Ben Hayes et al, «On Shrinking Space», Abril 2017, Transnational Institute.
- 3** Chris van der Borgh y Carolijn Terwindt, *NGOs under Pressure in Partial Democracies*, Palgrave Macmillan, 2014.

Cuando las comunidades afectadas tratan de influir en el manejo de los recursos naturales, suelen recibir una fuerte reacción negativa de parte de los actores políticos y empresariales que están defendiendo sus propios intereses. Los gobiernos suelen ser los principales responsables de estas presiones, pero en conflictos en torno a proyectos de recursos naturales, el sector privado también juega un papel. En el caso de Berta Cáceres, no sólo se arrestó a los oficiales militares, sino también a los encargados de seguridad de la compañía privada detrás del proyecto de la presa, Desarrollos Energéticos SA (Desa), y se inició un proceso penal que está en curso. En un intento más por silenciar las críticas, la compañía Desa levantó una demanda por difamación contra los activistas que denunciaron las circunstancias de la muerte de Berta Cáceres.

Este artículo es una reflexión sobre un proyecto de investigación en curso de la Fundación Heinrich Böll y el Centro Europeo por los Derechos Constitucionales y Humanos. Está diseñado para visibilizar los patrones y las dinámicas comunes de restricción en contra de actores de la sociedad civil involucrados en casos específicos de explotación de recursos naturales, así como para registrar las estrategias de respuesta que estos han adoptado. Se basa en estudios de caso de India, México, Filipinas y Sudáfrica realizados a través de investigación documental y entrevistas con comunidades y organizaciones. Tras señalar el contexto económico y el marco legal en los que está inmerso el incremento de los proyectos relacionados con recursos naturales, este artículo esboza brevemente algunos patrones comunes de restricciones, así como las fortalezas y las limitaciones de las estrategias de respuesta que prevalecen. Los modos de respuesta actuales son predominantemente reactivos. A pesar de que estas medidas de emergencia son absolutamente necesarias, no son suficientes. Este artículo propone hacer un análisis de la relación entre la exclusión de las comunidades en la toma de decisiones y los consecuentes ataques. Se centra también en los procedimientos de consulta, que están pensados para permitir la participación pública y que, sin embargo, suelen terminar siendo parte integral del proceso de exclusión de la sociedad civil. Los que organizan el rechazo a esa exclusión y demandan ser escuchados son presionados para guardar silencio.

Reducción del espacio de acción civil y gobernanza de los recursos naturales

En el mercado global existe una gran demanda de minerales, combustibles fósiles y recursos agrícolas que hace que recursos como el agua, la tierra y los bosques sean utilizados para fines industriales y comerciales. Cómo utiliza un país sus recursos naturales no sólo tiene que ver con la economía o la ecología, sino que también tiene que ver con cómo los ciudadanos participan en las decisiones sobre el uso de estos recursos. No es sorprendente que los proyectos que involucran la explotación de recursos naturales susciten fuertes reacciones en las comunidades locales y en la sociedad civil. El análisis de las presiones sobre el espacio cívico en el contexto de la gobernanza de los recursos naturales debe, por lo tanto,

tener en cuenta la economía global de las materias primas, la legislación sobre explotación de los recursos naturales y los procedimientos para obtener la aprobación de proyectos individuales que involucran el uso de suelo.

La extracción global de recursos ha crecido de manera constante y pasó de 40 mil millones de toneladas en 1980 a 55 mil millones de toneladas en 2002.^[4] Europa ha sido y sigue siendo el principal importador y consumidor de bienes comerciables, seguido por los Estados Unidos.^[5] En contraste, la degradación ambiental y las tensiones sociales las padecen principalmente los países y regiones donde se obtienen los recursos, los cuales tienen que lidiar con las consecuencias negativas de la extracción. Las políticas generales del mercado internacional de materias primas se establecen en foros como la cumbre del G20 que se celebró este año (2017) en Alemania. En la actualidad, el G20 favorece proyectos de megainfraestructura, que dependen de las materias primas y facilitan su extracción,^[6] y su Agenda de Reforma Estructural Reforzada de septiembre de 2016 aboga por la regulación nacional e internacional para asegurar la inversión extranjera, la competencia sin restricciones indebidas, la eficiencia fiscal para las actividades empresariales y la eficiencia en los procesos para otorgar permisos, así como la protección a los inversionistas. Con frecuencia, las instituciones financieras internacionales como el Banco Mundial, los bancos regionales de desarrollo multilateral y la Corporación Financiera Internacional apoyan estos proyectos con financiamiento.

La extracción de recursos y la inversión asociada a esta son fomentadas internamente por los gobiernos. México tiene un ejemplo reciente de reforma legislativa a favor de la inversión extranjera. Bajo la nueva legislación de 2014, los proyectos de desarrollo de energía son de interés público y nacional. Los propietarios de la tierra están, por lo tanto, obligados a vender su propiedad o a negociar acuerdos con la empresa de energía contratada para llevar a cabo los proyectos de energía en su propiedad.^[7]

A pesar de que los Objetivos de Desarrollo Sostenible adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre de 2015 establecen que el desarrollo sostenible no sólo implica crecimiento económico, sino también inclusión social y protección del medio ambiente, los gobiernos a menudo dan prioridad a la inversión extranjera y a la extracción de recursos. En este sentido, el ex relator especial de la ONU sobre los derechos a la libertad de reunión y asociación pacíficas, Miana Kiai, advirtió que "el fundamentalismo

4 Arno Behrens, «The Material Basis of the Global Economy: Worldwide Patterns of Natural Resource Extraction and their Implications for Sustainable Resource Use Policies», *Ecological Economics*, 2007, p. 3.

5 A. Behrens, op. cit., p. 3.

6 Global Infrastructure Connectivity Alliance Initiative, «Background Document», Cumbre del G20, China, 2016. Disponible en: <http://www.g20.utoronto.ca/2016/global-infrastructure-connectivity-alliance.pdf>.

7 Tony Payan y Guadalupe Correa-Cabrera, Issue Brief, 10 de Octubre de 2014, «Land Ownership and Use under Mexico's Energy Reform», Rice University's Baker Institute for Public Policy, p. 2.

del libre mercado –la creencia en la infalibilidad de las políticas económicas del libre mercado– es una inminente amenaza», y resaltó que existe una tendencia en los Estados a dar prioridad a la libertad de los mercados por encima de la libertad de las personas.^[8] Asimismo, en su informe sobre la libertad de reunión pacífica en el contexto de los recursos naturales, Maina Kiai critica la ausencia de marcos legales que definan claramente los derechos sobre la tierra, ya que esta «crea oportunidades para la expropiación arbitraria o la apropiación de tierras, lo que a su vez puede conducir a conflicto. La existencia de procedimientos opacos para garantizar licencias de explotación y concesiones agravan la situación y alimentan a menudo las protestas sociales.»^[9] En ese sentido, el apoyo gubernamental para el proyecto siderúrgico de POSCO en India es representativo (véase Figura 1), pero incluso si existen leyes específicas de protección, por ejemplo, de los pueblos originarios o del medio ambiente, son frecuentemente ignoradas. Una muestra de esto es que la Comisión Nacional de Pueblos Indígenas de Filipinas (CNPI) aprobó recientemente proyectos sin un proceso adecuado de consulta, a pesar de que la ley sobre explotación minera prevé que ningún territorio indígena puede abrirse a las actividades mineras si no existe un consentimiento previo de la comunidad indígena involucrada.

8 «Fundamentalist Intolerance is Degrading Assembly and Association Rights Worldwide – UN expert», 17 de Junio 2016. Disponible en: <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=20132&LangID=E#sthash.xlYTs5ge.dpuf>.

9 Maina Kiai, «Report of the Special Rapporteur on the Rights to Freedom of Peaceful Assembly and of Association in the Context of Natural Resource Exploitation», UN-Doc. A/HRC/29/25, p. 15.

El proyecto siderúrgico de POSCO en Odisha

En India, a pesar de las garantías de la Ley de Derechos Forestales, las políticas industriales del país le brindan apoyo significativo a las empresas para llevar a cabo sus proyectos rápidamente. El Memorándum de Entendimiento establecido entre el Gobierno del Estado de Odisha en India y el inversor surcoreano POSCO, en torno a un proyecto siderúrgico integral en el que se incluye una planta, un puerto y concesiones para la explotación de minas, representa un ejemplo paradigmático. El Gobierno de Odisha prometió ayudar a POSCO "a obtener todos los permisos, incluyendo los referentes a bosques y medio ambiente".

La población local afectada por el proyecto de la mina se enteró de la amenaza que éste significaba para su subsistencia sólo a través de las noticias locales y un día después de que el acuerdo se concluyera. Como resultado, las comunidades organizaron un movimiento anti-POSCO y se resistieron a la construcción del proyecto, demandando que sus preocupaciones fueran tomadas en serio. El gobierno y la empresa iniciaron por su parte procesos penales y civiles por invasión cuando los miembros de la comunidad reingresaron a la tierra, la cual había sido adquirida por la fuerza y sin respetar los procedimientos legales necesarios para proteger sus derechos como habitantes de los bosques. En 2013, la escalada del conflicto llevó a la muerte de tres líderes comunitarios. Las investigaciones policiales concluyeron que los hombres murieron mientras «hacían una bomba», basándose en la declaración de un habitante pro-POSCO que no estaba presente en la escena y a pesar de la existencia de muchos otros testimonios contrarios a esta versión.

En 2017, POSCO finalmente canceló el proyecto. A pesar de ello, prevalece la falta de reconocimiento de los derechos de las comunidades sobre la tierra. El terreno comunal de bosque expropiado para el proyecto de POSCO todavía no ha sido devuelto a las comunidades. Al contrario, la Secretaría de Industria de Odisha anunció que el terreno será transferido a la Corporación de Desarrollo de Infraestructura Industrial de Odisha. Aparentemente ya está en camino un proyecto similar en ese mismo terreno pero con un nuevo inversor: JSW Steel Limited.

Presiones sobre comunidades y organizaciones que promueven una gobernanza sostenible de los recursos naturales

La escalada de conflictos y los diversos métodos para silenciar a las comunidades están estrechamente relacionados con la aprobación y ejecución de proyectos en torno a recursos naturales. Entre los escenarios más proclives a la aparición de medidas restrictivas están los primeros encuentros que se llevan a cabo durante la exploración inicial, las audiencias públicas durante las evaluaciones de impacto ambiental y la aprobación de las licencias necesarias para la explotación. En un parque eólico en México, por ejemplo, la intimidación en contra de los miembros de la comunidad ocurrió días después de que un juez suspendiera el proyecto y en el momento en que la comunidad solicitó medidas cautelares.

Con el fin de tener un panorama de la gama de presiones sobre la sociedad civil, este artículo se basa en una categorización existente, tomada de Van der Borgh y Terwindt, y describe cómo estas presiones operan en el contexto de la lucha sobre la gobernanza de los recursos naturales.



10 Chris van der Borgh y Carolijn Terwindt, «Shrinking Operational Space of NGOs – A Framework of Analysis», *Development in Practice*, Número 8, Vol. 22, 2012, p. 1070.

Acoso físico e intimidación

El informe de 2016 del relator especial de la ONU sobre la situación de los defensores de derechos humanos demuestra que en muchos países quienes denuncian la explotación de los recursos naturales corren altos riesgos de sufrir ataques personales, incluidos asesinatos (A/71/281). Los reportes de Global Witness demuestran que los asesinatos han aumentado en los últimos años: entre el 2002 y 2013, fueron asesinadas 908 personas debido a su trabajo con cuestiones ambientales y de derechos sobre la tierra. Con 147 muertos, en el año 2012 se reportaron diez veces más personas asesinadas que diez años antes. Esta tendencia continuó y en el 2015, se registraron 185 asesinatos a defensores de derechos sobre la tierra.^[11] Las amenazas y otros actos de intimidación son aún más comunes. Por ejemplo, los agricultores de Filipinas que abogan por el reconocimiento de sus derechos sobre la tierra, así como miembros de la comunidad que viven cerca de los parques eólicos en México reportaron mensajes de texto intimidantes, llamadas telefónicas, así como disparos cerca de sus casas. Si bien no todas las amenazas terminan en la muerte, recientemente, en febrero de 2017, Edwin Catog –un agricultor indígena de 44 años que apoyaba activamente a los Beneficiarios de la Reforma Agraria de Madaum (MARBAI por sus siglas en inglés) en su lucha contra Lapanday Food Cooperation por el reconocimiento de sus derechos sobre la tierra– fue disparado letalmente. Como suele suceder, los atacantes eran desconocidos en motocicleta.^[12] Las intimidaciones y los ataques suelen ir en contra de líderes comunitarios o miembros importantes de ONG. Sin embargo, cada vez es más común que también sus familiares sufran ataques e intimidaciones. Además, los abogados que apoyan a las comunidades en las disputas sobre los proyectos de recursos naturales suelen ser blanco de ataques físicos o vigilancia intimidatoria. Debido a la poca presencia del Estado en las zonas rurales, por lo general, los miembros de organizaciones comunitarias se encuentran más expuestos a amenazas físicas e intimidaciones que los miembros de ONG profesionales asentadas en las zonas urbanas. Asimismo, el grado de violencia en las agresiones físicas es mayor en las zonas rurales y en áreas remotas, donde las élites locales son muy poderosas y prácticamente no existen medios de comunicación independientes que reporten lo que sucede. Este acoso puede debilitar significativamente a las organizaciones e incluso hacer que se diluyan. Las mujeres a menudo tienen que encarar excesivas amenazas a su familia y a sus hijos, aunque con frecuencia, la vulnerabilidad se extiende más allá de las cuestiones de género. Como señaló el representante de una ONG en Oaxaca, México, muchas veces se trata de ser mujer, indígena, marginal y además, defensora de derechos humanos.

11 Global Witness, «Deadly Environment – The Dramatic Rise in Killings of Environmental and Land Rights Defenders», 2014, p. 20; Global Witness, «On Dangerous Ground – 2015’s Deadly Environment: the Killing and Criminalization of Land and Environmental Defenders Worldwide», p. 4.

12 Resolución de la Cámara No. 804 de la lista del partido Anakpawis solicitando al Comité de Derechos Humanos llevar a cabo la investigación sobre el asesinato extrajudicial de Edwin Catog el 16 de febrero de 2017.

Criminalización: persecución penal e investigación

La criminalización involucra la investigación penal, incluidos el cateo de oficinas y la incautación de computadoras, detenciones previas a juicio, fianzas excesivamente altas, restricciones de movilidad, abogados costosos y tiempo en prisión. Los cargos fabricados o inventados son práctica común. Por ejemplo, en Filipinas, los Beneficiarios de la Reforma Agraria enfrentaron cargos por robo cuando cosecharon las tierras que se les fueron otorgadas oficialmente. Otro problema es el desgaste que conllevan las investigaciones y los arrestos, incluso cuando los cargos son desestimados posteriormente. El caso de los participantes en protestas en la provincia de Limpopo, Sudáfrica, es representativo. La policía arrestó específicamente a los activistas que organizaron la resistencia en nueve pueblos contra el impacto negativo de la mina Twickenham, operada por Anglo American, con base en Londres. Algunos activistas permanecieron en prisión por tres días, a pesar de que los casos fueron más tarde desechados. En general, sin dinero para cubrir la fianza y sin los fondos para contratar a un abogado o cubrir los gastos de traslado a la corte, la gente no puede defenderse y puede pasar mucho tiempo en prisión antes y después de que se dicte una sentencia. En otro pueblo en Limpopo, los miembros de la comunidad reportaron que encontrar un abogado local era una tarea casi imposible debido a que todos estaban ya contratados por la empresa que operaba la mina y se negaban a apoyar a los miembros de la comunidad, argumentando que había conflicto de intereses. Estos casos constituyen parte de un patrón global de investigaciones penales en contra de aquellos que denuncian los impactos negativos de los proyectos relacionados con los recursos naturales.^[13]

Restricciones administrativas

Otra forma predominante de restricción sobre la sociedad civil consiste en la imposición de requerimientos onerosos de registro a las organizaciones y en restricciones a la entrada de fondos extranjeros. La Ley de Regulación de las Contribuciones Extranjeras de la India (FCRA por sus siglas en inglés) es un claro ejemplo de esta tendencia. A finales de 2016, se canceló el registro a muchas ONG por no cumplir con los requisitos para su renovación, debido a una sorpresiva reevaluación de las licencias o por razones confidenciales, basadas en reportes de agencias que no fueron compartidos con las organizaciones afectadas.^[14] Entre las organizaciones afectadas por la aplicación de la FCRA se encuentran algunas que

13 Gustavo Rojas Paez y Carolijn Terwindt (eds.), «Whose Natural Resources? Criminalization of Social Protest in a Globalizing World», Vol. 4, Oñati Socio-Legal Series No. 1, Febrero 2014; Observatorio para la Protección de los Defensores de Derechos Humanos, «Criminalización de defensores de derechos humanos en el contexto de proyectos industriales: un fenómeno regional en América Latina», febrero 2016; Publish What You Pay & CIVICUS, «Against All Odds – The Perils of Fighting for Natural Resource Justice», 2017, pp. 18-20.

14 Human Rights Watch y Amnistía Internacional India, «Joint Statement of 8 November 2016». Disponible en: <https://www.amnesty.org.in/show/entry/224643>.

trabajan a favor de la gobernanza de los recursos naturales, como fue el notorio caso de Greenpeace, cuyo registro fue revocado. Las restricciones administrativas pueden también interferir con la libertad de reunión. Las autoridades municipales de Sudáfrica, por ejemplo, exigen autorización previa para las manifestaciones, en clara violación a la Ley de Reunión. Esto ha afectado la realización de manifestaciones por parte de las organizaciones comunitarias, que quieren denunciar las consecuencias negativas de los proyectos de minería en las provincias de Mpumalanga y Limpopo. En algunos casos, las autoridades han incluso solicitado a las compañías mineras, blanco de las protestas, confirmar su disposición para recibir el memorándum de la comunidad con sus demandas, para autorizar la manifestación.

Estigmatización

Las autoridades gubernamentales y los medios de comunicación suelen presentar a las organizaciones y comunidades que luchan contra la explotación de los recursos naturales como «comunistas», «antidesarrollo», «antiprogreso», «antipatriotas» o «terroristas». Dicha estigmatización puede ser precursora de investigaciones penales y arrestos contra los miembros de una comunidad o incluso de acciones militares. En Filipinas, por ejemplo, los miembros de diversas organizaciones comunitarias que se oponen a las minas o a los campos de agricultura de gran escala han sido acusados de pertenecer al Nuevo Ejército del Pueblo. Esto ha servido como pretexto para realizar ataques militares contra estos individuos. Otra consecuencia de esas etiquetas es que las organizaciones no gubernamentales y comunitarias pueden perder credibilidad frente a las comunidades y a otros grupos importantes. Una organización filipina, de hecho, que trabaja en la defensa de los derechos de los pueblos indígenas, informó que uno de sus patrocinadores retiró su apoyo financiero debido a estas etiquetas.^[15]

Espacios de diálogo bajo presión

Los espacios de encuentro entre las agencias gubernamentales y la sociedad civil –como foros sociales, mesas redondas y seminarios– pueden cerrarse o desaparecer, o simplemente decepcionar a los participantes y ser percibidos como «espacios de simulación». Estos diálogos pueden ser percibidos o usados como prácticas de «legitimación», en lugar de ser utilizados como una oportunidad real para dar voz o para tener influencia. Esto sucede, por ejemplo, en las prácticas participativas que tienen que ver con los proyectos de nueva legislación. En estos casos, las organizaciones comunitarias y las ONG pueden, por lo tanto,

15 Para otros ejemplos véase también: International Peace Observers Network, «Red-Baiting in the Philippines – Civil Society under General Suspicion», 2012.

tener la sensación de ser «participadas»^[16], es decir, sentir que están siendo utilizadas para un ejercicio de participación simulado, cuando en realidad están siendo excluidas de la verdadera toma de decisiones. Otra nueva tendencia es el incremento de organizaciones de la sociedad civil que se establecen con el apoyo del gobierno o las empresas (las llamadas GONGO y BONGOS en inglés) y que están alineadas con las políticas gubernamentales o empresariales en torno al uso y explotación de los recursos naturales. Las ONG y las organizaciones comunitarias de postura crítica tienen que competir con estas organizaciones cuando hay oportunidades de participación de la sociedad civil, las cuales generalmente son limitadas en términos de número y de alcance.

El nexo entre las empresas y las restricciones

Es ampliamente reconocido que las empresas tienen un impacto importante en el ejercicio de los derechos humanos y civiles. El creciente alcance e impacto de los negocios empresariales ha abierto un debate sobre los roles y responsabilidades del sector privado con relación a los derechos humanos. Esto condujo a la aprobación de los Principios Rectores de las Empresas y los Derechos Humanos de la ONU, como un estándar global para prevenir y atender los impactos adversos de las actividades empresariales en los derechos humanos.

La gobernanza de los recursos naturales generalmente cuenta con una fuerte participación del sector privado. Existe un nexo entre las empresas, la gobernanza de los recursos naturales y las presiones ejercidas sobre la sociedad civil, pues las empresas están en contacto directo con los miembros de las comunidades mientras están llevando a cabo los proyectos de recursos naturales. Los representantes de las empresas son también testigos de las restricciones que enfrenta la sociedad civil. Aunque casi no existe evidencia de participación directa de las empresas en el asesinato de sus oponentes, el papel de las empresas en otras formas de restricción es innegable. De hecho, los actores del sector empresarial han estado directamente involucrados en levantar demandas de difamación, solicitando al Estado investigaciones penales, así como en el uso arbitrario y excesivo de guardias de seguridad en contra de las comunidades afectadas. En la provincia de Limpopo, en Sudáfrica, por ejemplo, una empresa levantó cargos en contra de los miembros de una comunidad que estaban protestando tras la muerte de un habitante de la zona, ocasionada por una roca que salió volando durante las explosiones de una zona minera, ubicada cerca de áreas habitacionales. Los cargos no fueron confirmados por la corte, pero los miembros de la comunidad pasaron hasta once días en prisión antes de que se les otorgara el derecho a fianza. Más tarde, la mayoría de los miembros de la comunidad decidieron guardar silencio

16 Término utilizado por Jane Duncan, *Protest Nation*, University of KwaZulu-Natal Press, 2016, p. 44.

por miedo a que hubiera más represalias. También en Sudáfrica, miembros del personal de una ONG ambientalista fueron acusados de difamación por la compañía minera australiana Mineral Commodities Limited (MRC), que demandó una compensación de 1 millón de rands sudafricanos —alrededor de 70 mil euros— por afirmaciones hechas durante una presentación en la universidad de Ciudad del Cabo, una estrategia que la compañía ya había utilizado antes.^[17]

Como se mencionó anteriormente, las empresas han estado involucradas, de manera indirecta, en ejercer presión sobre la sociedad civil a través del uso de la violencia excesiva por parte de guardias de seguridad privada. En Filipinas, los miembros de la Cooperativa de Beneficiarios de la Reforma Agraria (MARBAI) fueron expulsados de sus tierras recientemente recuperadas por guardias de seguridad privada, quienes les provocaron lesiones físicas y cometieron otras agresiones en su contra. Los guardias de seguridad trabajaban para Lapanday Food Cooperation, que continúa reclamando el derecho sobre esas tierras, a pesar de que las sentencias judiciales confirman el derecho de la cooperativa MARBAI. Finalmente, como señala el relator especial de la ONU, Maina Kiai, las relaciones de las empresas con el gobierno suelen caracterizarse por el acceso y el trato privilegiados. Esto otorga a las empresas una enorme influencia en los procesos legislativos, los cuales pueden terminar imponiendo restricciones al espacio para la sociedad civil.^[18]

Estos ejemplos ilustran que no es raro que los actores empresariales estén involucrados, contribuyan o estén ligados a las restricciones que enfrenta la sociedad civil. Hasta la fecha, sin embargo, las empresas rara vez dicen algo cuando los oponentes a sus proyectos son asesinados, amenazados o acosados. Esto es especialmente problemático dado que las actividades empresariales tienden a beneficiarse de que sus oponentes sean silenciados.

Estrategias para contrarrestar las restricciones

Durante la última década, la sociedad civil, los gobiernos y las instituciones internacionales han desarrollado medidas para proteger a las organizaciones comunitarias, a las ONG y a sus miembros individuales de las presiones que se les imponen. Dichos esfuerzos incluyen el acompañamiento internacional a personas en riesgo, diversas actividades basadas en la declaración de la ONU y los lineamientos de la Unión Europea sobre los Defensores de Derechos Humanos, y esfuerzos en un nivel nacional como el «botón de pánico» imple-

17 Ground Up, «Australian Company Sues SA Environmental Lawyers for Defamation». Disponible en: <http://www.groundup.org.za/article/australian-company-sues-sa-environmental-lawyers-defamation/>.

18 Maina Kiai, Report of the Special Rapporteur on the Rights to Freedom of Peaceful Assembly and of Association, UN-Doc. A/70/266, paras. 86 et seq.

mentado por el gobierno mexicano, el cual pueden llevar consigo quienes corren riesgos y presionar en caso de emergencia para recibir ayuda de la policía.^[19]

Las estrategias más frecuentes pueden dividirse en cuatro categorías: apoyo legal, promoción de apoyo internacional, medidas de emergencia y campañas públicas. Aunque todas estas estrategias tienen su eficacia y justificación particulares, tienen como factor común que tienden a responder a necesidades urgentes, sin abordar las causas de fondo de la escalada de los problemas.

Apoyo legal y litigio

Las organizaciones y miembros individuales que enfrentan cargos penales u otras demandas legales necesitan asistencia profesional, apoyo de asistentes jurídicos y recursos para preparar una defensa efectiva. Las organizaciones que dedican tiempo y dinero a este tipo de apoyo existen, pero no en cantidades suficientes. Defender a las ONG de las restricciones administrativas es un trabajo igualmente largo. Desafiar una legislación restrictiva sobre la base de la inconstitucionalidad requiere una preparación exhaustiva y puede incluir varias instancias judiciales. El apoyo a este tipo de actividades tiene que ser a largo plazo para darle a las organizaciones una oportunidad seria de impugnar dichas leyes.

Promoción de la intervención gubernamental y diplomática

La sociedad civil busca el apoyo de gobiernos extranjeros, sus embajadas y delegaciones, así como de organismos de las Naciones Unidas, ya que éstos juegan un rol crucial en denunciar las restricciones en contra de la sociedad civil y pueden apoyar a los actores de la sociedad que se encuentran bajo riesgo. La delegación de la Unión Europea en Sudáfrica, por ejemplo, apoyó al Comité de Crisis Amadiba tras el asesinato de uno de sus líderes en marzo de 2016, proveyéndolo de dos fondos consecutivos de emergencia. Asimismo, abordaron el tema directamente con la compañía canadiense e informaron del caso a la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos. A pesar de ello, las amenazas

19 Publicaciones recientes han arrojado luz sobre la disponibilidad, la viabilidad y la eficacia de las estrategias de respuesta: International Service for Human Rights, «Protecting Our Space – Human Rights Defender Strategies to Protect Civil Society Space», 2016; Front Line Defenders and Tactical Technology Collective, «Security in a Box – Tools and Tactics for Digital Security»; Front Line Defenders, «The European Union: What It Can Do, Getting It to Take Action», 2012; Enrique Fernández Eguren y María Martín Quintana, «Protection of Human Rights Defenders: Best Practices and Lessons Learnt», 2011; Inmaculada Barcia, «Urgent Responses for Women Human Rights Defenders at Risk: Mapping and Preliminary Assessment», June 2011; Jane Barry y Vahida Nainar, «Insiste, Persiste, Resiste, Existe, Women Human Rights Defenders’ Security Strategies», 2008.

y los ataques a los líderes del comité y a la mayor parte de la comunidad continuaron. La efectividad de estos organismos depende de su influencia sobre los actores responsables de las presiones. Dicha influencia puede existir sobre los actores gubernamentales, como el ejército. Esto puede explicar por qué la visita del Relator especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias Philip Alston fue considerado un factor importante para reducir las ejecuciones extrajudiciales en Filipinas. Sin embargo, muchas veces la responsabilidad sobre las amenazas y los ataques es poco clara, en particular cuando otros miembros de la comunidad o negocios privados están involucrados. En estos casos, una delegación de la Unión Europea o de Naciones Unidas puede no tener la influencia necesaria para producir un cambio de comportamiento.

Medidas de emergencia contra las amenazas y ataques físicos

Una extendida red de ONG internacionales y nacionales han desarrollado una gran cantidad de mecanismos altamente valiosos y eficaces para proteger a miembros de organizaciones de la sociedad civil amenazados, incluido el acompañamiento con fines de protección, la reubicación temporal y el entrenamiento de seguridad. Algunos gobiernos también otorgan medidas de protección directas, como guardias de seguridad. Se ha visto que muchas de estas medidas funcionan bastante bien, pero su alcance es limitado, dado que se centran en soluciones inmediatas o de corto plazo.

Campañas públicas

Por último, una estrategia comúnmente utilizada consiste en crear campañas (internacionales), incluyendo llamados urgentes a la implementación de mecanismos de la ONU, llamados a los gobiernos, el uso de los medios de comunicación, o destacando la importancia del trabajo de individuos específicos mediante el otorgamiento de premios. La proyección pública puede otorgar a las personas y organizaciones en riesgo el respaldo necesario para recuperar legitimidad. Desafortunadamente, esos esfuerzos muchas veces se limitan a algunos casos particulares que ya han comenzado a volverse graves. Un miembro de una ONG en Sudáfrica, por ejemplo, se quejaba de que muchas veces los medios nacionales no tienen interés en las luchas locales. Esta falta de interés, sin embargo, muchas veces se debe más a la falta de recursos que a una ignorancia real. No obstante, esta misma persona afirmaba que «en los casos pequeños los medios acuden solo cuando la situación se vuelve crítica y hay violencia... En un cierto sentido son muy sensacionalistas. No dan cobertura a las protestas pacíficas. Al final, el apoyo de los medios no existe para estas luchas cuando éstas permanecen en los límites de lo legal.» Estas son dinámicas peligrosas, ya que pueden jugar un papel en la escalada de los conflictos. Más aún, tras el asesinato de Berta Cáceres —a pesar del reconocimiento internacional del que gozaba, incluido el Premio Medioam-

biental Goldman— muchos representantes de ONG expresaron sus dudas respecto a si la atención pública realmente provee el efecto positivo que se requiere.

En resumen, muchas de las medidas que existen se centran en la protección urgente a individuos contra el acoso físico. Esto es extremadamente importante, sobretodo por lo recurrentes que son la intimidación y los asesinatos en el contexto de los proyectos de recursos naturales en algunos países. Sin embargo, muchas de las estrategias de respuesta son de corto plazo, ad hoc y sólo atienden a algunas cuantas comunidades y organizaciones. De igual modo, las medidas de emergencia muy pocas veces atienden de manera efectiva el impacto que sufren las organizaciones cuando pierden a algún miembro por asesinato, investigación penal u otras formas de acoso. Se necesita tiempo y recursos para reconstruir la capacidad organizativa. Finalmente, es importante subrayar que las estrategias de respuesta pocas veces atienden las causas de raíz de la participación y las restricciones a la sociedad civil. Éstas no incluyen suficientes medidas de apoyo proactivo y preventivo para romper el círculo vicioso de amenazas y restricciones recurrentes.

En un esfuerzo por promover este enfoque preventivo, este artículo llama la atención sobre el vínculo que hay entre la exclusión de la comunidad en las tomas de decisión y la gama de ataques hacia la sociedad civil que se han observado. La siguiente sección se enfoca en los procedimientos de consulta como un ejemplo clave de este tipo de exclusión de la comunidad en los proyectos de recursos naturales. Muchas comunidades tienen, de hecho, que lidiar con modelos altamente inadecuados de consulta, que en la mayoría de los casos terminan en la autorización de la explotación, sin tomar en cuenta la retroalimentación que provee la comunidad al respecto. Las consultas inadecuadas deben ser reconocidas como un contexto en el que aquellos que se organizan y alzan la voz son presionados a retirarse o a guardar silencio.

Reducción del espacio para las consultas sobre la gobernanza de los recursos naturales

«Todo comienza con la participación. Si se consulta a las comunidades correctamente al principio de un proyecto de negocio, entonces probablemente no sería necesario que los individuos se convirtieran en defensores de los derechos humanos. Si su voz es valorada, entonces es mucho menos probable que los ataquen.»^[20]

20 Entrevista durante el Foro de Empresas y Derechos Humanos en Ginebra, 15 de noviembre de 2016.

La importancia de la participación de la sociedad civil se destaca en la Declaración de Busan de 2011 para la Cooperación Efectiva para el Desarrollo, ya que establece que «las organizaciones de la sociedad civil juegan un papel vital para que las personas puedan reclamar sus derechos, para promover los acercamientos basados en derechos, para diseñar políticas de desarrollo y asociación, y para supervisar su implementación». Asimismo, la meta 16 de la Agenda para el Desarrollo Sustentable consagra la toma de decisiones incluyente, participativa y representativa en todos los niveles y la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo de la ONU enfatiza que, por virtud del derecho al desarrollo, cada ser humano y todos los pueblos tienen derecho a participar, contribuir y gozar del desarrollo económico, social, cultural y político.

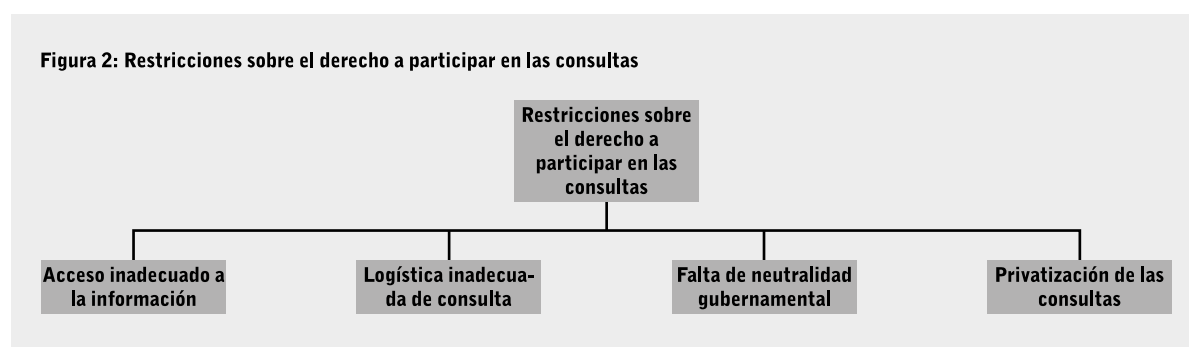
Las consultas son una de las herramientas básicas para que la participación pública en los proyectos de recursos naturales logre establecer un equilibrio entre las políticas económicas nacionales y las visiones locales sobre desarrollo. Los procedimientos de consultas públicas son, de hecho, parte de las evaluaciones del impacto ambiental y social que deben llevarse a cabo antes de que se autoricen proyectos de la industria de extracción. Por su parte, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DNU DPI) reconoce los derechos de consulta de los pueblos indígenas, como parte del proceso de reconocimiento de las injusticias históricas y de la relación especial que los pueblos indígenas mantienen con su territorio.

Los procedimientos de consulta descritos en estos estándares legales varían en función de su naturaleza y objetivos. Las simples consultas permiten a la gente expresar su opinión, pero la toma de decisiones no depende de los resultados de dicha consulta. Por lo tanto, la consulta permite, pero no garantiza, la genuina participación en la toma de decisiones en torno a la gobernanza de los recursos naturales. La DNU DPI va más allá y exige que los pueblos indígenas tengan el derecho a ser consultados de manera libre y previa a la toma de decisiones, con bases informadas y con la buena intención de obtener su consentimiento, siempre que un proyecto (de negocio) afecte sus derechos, incluidas sus tierras ancestrales y sus formas de vida tradicionales (Consentimiento Libre, Previo e Informado, CLPI). En algunos casos, como el de la reubicación o, como lo sostiene la Corte Interamericana de los Derechos Humanos, para los proyectos que tienen un fuerte impacto en los territorios indígenas, es necesario obtener un consentimiento real.

Un aspecto preocupante es la insatisfacción de la sociedad civil con los modelos de consulta actuales. Por ejemplo, en los procedimientos que están supuestamente basados en el modelo CLPI, hay desacuerdos entre los distintos actores sobre si la consulta es suficiente o si es necesario el consentimiento (y de quién), cuándo se cumple el requisito de negociaciones bien intencionadas, qué sucede si no se logra el consentimiento, quién califica como «indígena», quién puede legítimamente representar a una comunidad indígena, así como qué clase de proyectos realmente «afectan» a los pueblos indígenas y, por lo tanto, requieren de activar una consulta para obtener el consentimiento libre, previo e informado. Estos desacuerdos sobre la manera adecuada de hacer una consulta pueden producir tensiones significativas dentro o entre comunidades. Y, aún cuando las reglas son claras, no está garantizado que se apliquen.

Evidentemente, las restricciones descritas en las secciones anteriores también afectan a las consultas. Por ejemplo, en Oaxaca, México, desde las primeras asambleas de consulta sobre un parque eólico, miembros de la comunidad fueron amenazados de muerte por otros miembros de la comunidad y por gente desconocida. Uno de los observadores de la Misión de Observación de la Sociedad Civil señaló que la gente a favor del proyecto les gritaba «fuera derechos humanos de Juchitán». «Quienes estaban a favor del proyecto no nos veían como actores neutrales. Nos veían como aquellos que se oponen al progreso y están en contra de la creación de empleos. Algunas de las personas presentes en la consulta llevaban pistolas» afirmó. La intimidación física hacia miembros de las organizaciones comunitarias impide la participación democrática y libre en los procesos de consulta. Por el otro lado, la falta de registro de una ONG puede impedirle participar del todo, mientras que levantar demandas legales infundadas contra la gente puede tener un efecto paralizante en los activistas por miedo a represalias en el futuro.

Durante las consultas, las comunidades locales se ven forzadas a interactuar, muchas veces por primera vez, con actores gubernamentales y empresariales que tienen mucho poder, intereses económicos y conocimiento. Las consultas deberían, en principio, garantizar igualdad de condiciones en circunstancias tan desequilibradas. Desafortunadamente, las experiencias actuales demuestran que, por el contrario, existen formas muy específicas mediante las cuales se excluye a las comunidades de una auténtica participación en la consulta sobre proyectos de recursos naturales (véase Figura 2) y que los desequilibrios de poder se refuerzan en lugar de nivelarse.



Acceso inadecuado a la información

«Los planes laborales y sociales son secretos. Tampoco recibimos el análisis de impacto ambiental y no hemos visto hasta la fecha los permisos para la mina»

Miembro de la autoridad tradicional de una comunidad afectada por la minería en Limpopo, Sudáfrica

«Los empleados de la Comisión Nacional del Agua no otorgan información transparente, oportuna y correcta. Todo está basado en rumores y entonces los proyectos avanzan ...»

Miembro del personal de una ONG mexicana que trabaja en derechos sobre la tierra y presas en Oaxaca, México

Las consultas sólo cumplen su cometido si las comunidades afectadas saben sobre qué están siendo consultadas. Entender la naturaleza y los alcances de un proyecto específico de explotación de recursos naturales es esencial para formarse una opinión y externar preocupaciones. En la práctica, la información imparcial y adecuada es poco común. Por ejemplo, el Centro de Investigación Legal Aplicada en Sudáfrica intentó obtener los planes sociales y laborales de 55 proyectos de minería. Aunque algunas empresas publicaron dichos planes, otras empresas sostuvieron que esos planes son confidenciales y que no se pueden compartir. Aunado a esto, la información proporcionada por las empresas durante las consultas suele ser vaga o en muchos aspectos demasiado técnica y, por lo tanto, incomprendible para los miembros de la comunidad que no cuentan con apoyo profesional. Los beneficios potenciales de los proyectos muchas veces no son abiertamente discutidos y se minimiza el impacto ambiental.

Logística inadecuada de consulta

«El principal problema fue que no todos los miembros de la comunidad podían acceder al lugar donde se realizaban las reuniones, ya que tenías que pagar cuotas y otras suscripciones a la autoridad comunitaria para que te dejara entrar. Esa fue la reunión para acordar la licencia final, en la que faltaron muchas personas.»

Miembro de una comunidad tradicional afectada por la minería en Limpopo, Sudáfrica

«Hacen consultas porque están obligados por la ley, no porque estén interesados en resolver problemas. Para muchas comunidades las consultas han sido impuestas desde afuera, sin tener en cuenta los tiempos y las formas en las que las comunidades toman decisiones... Las consultas no responden a las prácticas culturales y al final discriminan a los pueblos indígenas.»

Miembro del personal de una ONG mexicana que trabaja en derechos sobre la tierra y presas en Oaxaca, México

Otro problema tiene que ver con el formato, los tiempos y el lugar de las consultas. En India, las comunidades afectadas informaron que las consultas se realizaron en espacios lejanos a su lugar de residencia, haciendo difícil que los miembros de la comunidad participaran. Además, muchas veces las consultas se realizan con los proyectos ya muy

avanzados, y rara vez son entendidas como un proceso continuo que debe aplicarse varias veces durante la toma de múltiples decisiones a lo largo del desarrollo de un proyecto y no sólo para la aprobación inicial. En aquellos lugares donde las consultas son realizadas por autoridades tradicionales que están basadas en estructuras paternalistas se suele excluir a las mujeres. En Sudáfrica, por ejemplo, las autoridades tradicionales que representan a una comunidad suelen estar formadas sólo por representantes masculinos, aunque la ley permite la participación femenina. Sin embargo, los impactos de la minería son especialmente padecidos por las mujeres, cuyas rutinas cotidianas se ven gravemente alteradas cuando se establece una mina en la zona.

Falta de neutralidad gubernamental

«En Odisha en la mayoría de los casos el Gram Sabha (consejo de la aldea) dice «No». Sin embargo, entonces el gobierno presenta la decisión como un «Sí». Ésta es la manera en que la mayoría de los proyectos se abren paso.»

Dos miembros de una organización comunitaria en Odisha, India

«Se supone que el consentimiento libre, previo e informado se requiere en todos los casos de afectación de los Derechos de los Pueblos Indígenas, incluso de los que no tienen título. Pero la Comisión Nacional de Pueblos Indígenas no lo respeta y requiere el título. De lo contrario, ni siquiera se activa. Esto es un flagrante violación de la ley.»

Miembro del personal de una ONG que trabaja en los derechos de los pueblos indígenas en Filipinas

Los gobiernos suelen encontrarse en un conflicto de intereses, ya que, por un lado, se supone que deben proporcionar un proceso de consulta justo, pero, por el otro lado, están interesados en vender concesiones. Muchas consultas padecen la incapacidad del gobierno de mantener una posición neutral durante el proceso. La tribu de Paudhi Buyan en Odisha, India, se enfrentó a esta realidad cuando se les presentó un protocolo de consulta falso donde se suponía que ellos habían dado su consentimiento para la próxima extensión de un proyecto de minería ya existente de Odisha Mining Corporation. La tribu organizó otra reunión del consejo de la aldea y presentó su resultado, radicalmente opuesto, al gobierno en mayo de 2016, sin obtener respuesta gubernamental. Con mucha frecuencia, los procesos de consulta constituyen sólo un trámite burocrático para obtener la aprobación legal de un proyecto.

Privatización de las consultas

«El problema comienza con el hecho de que las compañías mineras consultan a las personas equivocadas. Eso tiene que cambiar. El gobierno tiene también que estar presente.»

Miembro de una comunidad tradicional afectada por la minería en Limpopo, Sudáfrica

«Las compañías llegan y hacen ofertas de acuerdo a las necesidades para engañar a la gente. Además, minimizan los efectos negativos. Sólo es hasta más adelante que las comunidades se dan cuenta de que los beneficios no compensan los daños que se sufren.»

Miembro del personal de una ONG que trabaja en los derechos de los pueblos indígenas en Filipinas

La obligación de consultar a la población afectada es principalmente del Estado. Sin embargo, los actores privados también tienen responsabilidades bajo el derecho internacional, y consultar a las comunidades afectadas es parte de la debida diligencia de las compañías con respecto a la realización de sus actividades empresariales, tal como lo establece el Principio 18 de los Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos. Algunos Estados han delegado a los actores empresariales el deber de consultar. En Sudáfrica, por ejemplo, las regulaciones mineras imponen a las empresas el deber de realizar una consulta con las comunidades afectadas. La expectativa es que las compañías se beneficien de las consultas al minimizar los riesgos de operación derivados de conflictos potenciales («el equivalente para las empresas del CLPI»). Al mismo tiempo, una vez que una industria ha invertido capital considerable, hay mucha menos disposición de su parte a aceptar el rechazo al proyecto. Esta fuerte participación de las empresas en las consultas implica, por lo tanto, una serie importante de riesgos.^[21] Las comunidades son muy críticas respecto a la conducta de las empresas durante las consultas. Miembros de las comunidades y ONG en México y en Filipinas reportaron que los representantes de las empresas ofrecen dinero, comida y otras promesas para persuadirlos de vender o arrendar sus tierras y votar a favor del proyecto. Con frecuencia, las comunidades se dividen como consecuencia del comportamiento de las empresas. Cuando algunos miembros de la comunidad se benefician con ofertas de empleo, becas u otro tipo de dádivas, se pueden convertir en los defensores más férreos del proyecto en torno a los recursos naturales. Tales tensiones locales pueden derivar en actos de intimidación y amenazas. Resulta preocupante que se haya reportado que los análisis de impacto social se han utilizado para identificar a las personas potencialmente «problemáticas», con el fin de marginarlas y silenciarlas desde el principio.

21 Deanna Kemp y John R. Owen, «Corporate Readiness and the Human Rights Risks of Applying FPIC in the Global Mining Industry», *Business and Human Rights Journal*, 2017, pp. 163-169.

Si las críticas de la comunidad no se toman en serio, las consultas pierden toda legitimidad. En Filipinas, algunos pueblos indígenas han decidido no registrarse como pueblos indígenas por miedo a que, una vez registrados, sea fácil fabricar su consentimiento para la realización de diversos proyectos mediante procesos de consulta viciados. En México, tras experiencias negativas con las consultas, hay voces tan críticas de los procesos de consulta existentes, que incluso las comunidades consideran no participar en procesos CLPI en lo absoluto. Esto debe tomarse en serio y ser visto como una advertencia para mejorar los procesos de consulta antes de que la suspicacia y el escepticismo conduzcan a una retirada generalizada. Con frecuencia, las consultas parecen ser simplemente un ejercicio para respaldar un hecho ya consumado. Esto explica por qué la acción directa para frenar los proyectos es considerada mucho más efectiva que la participación activa en los procesos de consulta. El proyecto POSCO en Odisha, por ejemplo, nunca se pudo concluir dado que la compañía surcoreana se retiró después de años de preparación. Para muchos esto fue resultado, al menos en parte, de la fuerte unidad comunitaria y de la concentración de la movilización local en la realización de bloqueos. De manera similar, en México, los representantes comunitarios reportaron orgullosamente el éxito de los bloqueos de carreteras en el país, gracias a los cuales impidieron la entrega de turbinas en San Dionisio. Finalmente, el parque eólico nunca se construyó.

Conclusión

Berta Cáceres fue una de los muchos activistas que han sido asesinados en los últimos años mientras trataban de tener voz en la toma de decisiones sobre proyectos relacionados con recursos naturales. Las disputas en torno a la gobernanza de estos recursos se caracterizan por un alto índice de homicidios. Al mismo tiempo, esos brutales asesinatos son sólo una de las formas más visibles en las que las comunidades y las organizaciones son sistemáticamente marginadas y presionadas cuando tratan de hacerse escuchar.

Las presiones sobre quienes defienden la gobernanza sostenible de los recursos naturales están íntimamente ligadas a las etapas particulares del desarrollo de un proyecto. Aquellos que son presionados mediante investigaciones penales, estigmatización y demandas por difamación suelen ser líderes o participantes en las protestas contra la construcción de una mina, un parque eólico o una presa. El acoso físico es más probable que ocurra cuando las licencias de un proyecto están a punto de aprobarse o una decisión judicial ordena la suspensión de dichos planes. Se han desarrollado una serie de esfuerzos para apoyar a quienes enfrentan estas presiones. Muchas de esas estrategias, sin embargo, son reactivas y no previenen la escalada de los conflictos. Existe el peligro de que la sociedad civil se quede atorada en elaborar respuestas de emergencia, lo que es costoso en términos de esfuerzos y de recursos.

Si bien las campañas de acción urgentes son absolutamente necesarias, es indispensable cambiar las dinámicas mismas que caracterizan a los proyectos relacionados con recur-

tos naturales y que están resultando en estos asesinatos y otras formas de represión. En el caso de Berta Cáceres, la sociedad civil ha sido muy efectiva en establecer el vínculo entre su asesinato y las estructuras económicas subyacentes y los procesos de toma de decisión sobre el proyecto hidroeléctrico. Como consecuencia de una larga campaña transnacional, la sociedad civil logró que se reconociera la responsabilidad de las instituciones financieras detrás de la presa de Agua Zarca y aún continúan los debates sobre el retiro potencial de sus fondos para el proyecto.^[22] Aquellos que proporcionan apoyo financiero para la explotación de los recursos naturales deberían ejercer su debida diligencia y verificar si los procedimientos de consulta fueron adecuados. Asimismo, deberían retirar sus apoyo si los procedimientos no se apegan a los procedimientos descritos en sus propias políticas.^[23] Los Estados deberían también utilizar su influencia para integrar la debida diligencia en materia de derechos humanos en las políticas y prácticas de préstamos en los bancos nacionales de desarrollo.^[24]

Mientras las políticas económicas favorezcan la extracción de recursos naturales sin proteger adecuadamente a las personas afectadas y garantizar su participación, el número de conflictos en torno a la gobernanza de los recursos naturales va a seguir creciendo. Sin los mecanismos adecuados para la resolución de conflictos, la sociedad civil continuará enfrentado acoso físico, criminalización, estigmatización y otras presiones. Las visiones locales sobre el desarrollo de los recursos deben tomarse en serio en lugar de ser simplemente calificadas como posturas «antidesarrollo». Aquellos afectados por las políticas y proyectos en torno a recursos naturales tienen derecho a ser escuchados y sus opiniones deben tomarse en serio. Por lo tanto, la toma de decisiones incluyente, participativa y representativa debe incluirse en las políticas económicas en los niveles más altos, como en el Plan de Acción del G20 y la Agenda 2030 para un Desarrollo Sostenible.

Dado el estrecho vínculo entre las presiones y los ciclos de vida de los proyectos relacionados con recursos naturales, se debe prestar más atención a cómo las consultas no cumplen con su función de garantizar la participación de la comunidad en la gobernanza de los recursos naturales. Los Estados y las empresas están fácilmente de acuerdo en que los defensores de derechos humanos en riesgo deben ser protegidos, pero, al mismo tiempo, hay mucho menos compromiso para salvaguardar los intereses y objetivos que estos defensores representan. Las consultas efectivas son una manera de crear ese compromiso. Los Estados deben garantizar sólidas bases legales para las consultas con las comunidades afectadas. Además de la legislación nacional, los gobiernos deben firmar y ratificar el Convenio 169

22 The Guardian, «Backers of Honduran Dam Opposed by Murdered Activist Withdraw Funding». Disponible en: <https://www.theguardian.com/world/2017/jun/04/honduras-dam-activist-berta-caceres>. Para el más reciente pero menos prometedor desarrollo del caso, véase el comunicado de prensa de COPINH. Disponible en: <https://copinh.org/article/copinh-la-trampa-de-los-bancos/>

23 E.g. World Bank Operational Manual 4.10 – Indigenous Peoples and IFC Performance Standard No.7 - Indigenous Peoples.

24 Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas, Report on Its Mission to Mexico, UN-Doc. A/HRC/35/32/Add.2, para. 108 (e).

de la OIT y el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Un problema clave en los procedimientos de consulta actuales es la falta de reconocimiento de las voces de la comunidad en la toma final de decisiones. Con demasiada frecuencia, se aprueban proyectos que fueron unánimemente rechazados por las comunidades afectadas. Se debería, por lo tanto, considerar adoptar de manera más extendida un enfoque análogo al de la Ley Forestal de India, que garantiza el derecho a la CPLI a todos los propietarios de los bosques independientemente de su origen indígena.

Las responsabilidades no deben, sin embargo, ser asumidas solamente por los Estados donde tiene lugar la explotación de los recursos, sino también por los Estados de origen de las empresas, los cuales deben desempeñar un papel activo en establecer las expectativas correctas para las empresas con sede en su jurisdicción, por ejemplo, con Planes Nacionales de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos y en sus decisiones de crédito a la exportación. En este respecto, un ejemplo positivo es la orientación desarrollada durante el procedimiento de quejas de la OCDE en Alemania respecto a la responsabilidad que tienen los proveedores de turbinas en parques eólicos de verificar que los contratos de arrendamiento de la tierra, los análisis de impacto ambiental y las consultas se lleven a cabo correctamente.^[25]

Sin un acceso adecuado a la información en torno a los proyectos de extracción o de infraestructura, la participación significativa de la sociedad civil es imposible. Las leyes nacionales deben garantizar la posibilidad de obtener información relevante como parte del marco regulatorio de las empresas. Más aún, las consultas no son un esfuerzo de una sola vez que se pueda completar con esquemas del tipo «Marca una x en la casilla deseada». Las consultas deben estar presentes desde el principio, idealmente incluso antes de que las concesiones sean otorgadas, desde la fase misma de licitación pública. Después de esta primera fase, las consultas deben ser una responsabilidad continua, presente a lo largo de todo el ciclo de vida del proyecto, aunque también deben llevarse a cabo de manera oficial al menos cada vez que suceda un cambio importante en el diseño o en la implementación del proyecto. Los resultados de la consulta, así como las evaluaciones de impacto ambiental y social, deben ser incluidos en un acuerdo vinculante, que incluya una referencia a un mecanismo de resolución de controversias que pueda garantizar su cumplimiento.^[26]

Finalmente, debido a su presencia en el espacio de operaciones del proyecto en torno a los recursos naturales, las empresas están en contacto directo con las comunidades. Sin embargo, hasta ahora el papel que las empresas pueden y deben cumplir no está clara-

25 German National Contact Point for the OECD Guidelines, Final Statement on a Complaint by Mr. Dominic Whiting against NORDEX SE. Disponible en: http://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/A/abschlusserklaerung-nks-dominic-whiting-gegen-nordex-se.pdf?__blob=publicationFile&v=4.

26 Shalanda H. Baker, «Why the IFC's Free, Prior, and Informed Consent Policy Doesn't Matter (Yet) to Indigenous Communities Affected by Development Projects», University of San Francisco Law Research Paper No. 2012-16.

mente definido. Las empresas sólo deberían poder consultar a las comunidades afectadas en colaboración con las autoridades gubernamentales y bajo el control de éstas. También se necesita establecer lineamientos más claros de lo que está permitido y prohibido con respecto a la conducta de las empresas durante las consultas.^[27] Las empresas deben tomar esto en serio. Publicaciones recientes tratan, en efecto, de poner de relieve la importancia de que las empresas respeten y alienten la participación de la sociedad civil.^[28] Las empresas deben denunciar las restricciones que atestiguan en relación con sus proyectos y utilizar su influencia para prevenirlas. Además, deberían impulsar investigaciones independientes, pero tal vez todavía más importante es lo que señala el Grupo de Trabajo de la ONU sobre empresas y derechos humanos respecto a que las empresas necesitan «aceptar que ... los procesos de consulta pueden resultar en cambios para el proyecto.»^[29] Como modelo alternativo de negocio, el relator especial James Anaya hace hincapié en una genuina asociación y distribución de los beneficios con el fin de fortalecer la capacidad de los pueblos indígenas de establecer y buscar sus propias prioridades de desarrollo, a través de su participación en la toma de decisiones de los proyectos y compartiendo las ganancias mediante acuerdos con las compañías (por ejemplo, participando como copropietarios, con una participación minoritaria).^[30]

La sociedad civil es parte integral de todos los procesos políticos, sean nacionales o internacionales. Ella puede dar forma a los procesos políticos, organizar con éxito la participación política, denunciar la corrupción y los abusos a los derechos humanos. Restringir la intervención de la sociedad civil y negar su participación política en los procesos de toma de decisiones en torno a la gobernanza de los recursos naturales obstaculizará los esfuerzos por construir sociedades más sostenibles y justas.

- 27** Véase para algunos lineamientos: Swedish and Norwegian National Contact Points for the OECD Guidelines, e.g. Jijnjevaerie Saami Village v. Statkraft. Disponible en: https://www.oecdwatch.org/cases/Case_280.
- 28** Dhananjayan Sriskandarajah, «The Business Case for Civic Space». Disponible en: <http://www.brinknews.com/the-business-case-for-civic-space/>.
- 29** Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas, Report on its mission to Mexico, UN-Doc. A/HRC/35/32/Add.2, para. 109 (f).
- 30** Elisa Morgera, «Under the Radar: Fair and Equitable Benefit-Sharing and the Human Rights of Indigenous Peoples and Local Communities Related to Natural Resources», 20 de diciembre de 2016. BENELEX Working Paper N. 10. Disponible en: <https://ssrn.com/abstract=2887803> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2887803>.

Los autores

La Dra. Carolijn Terwindt y Christian Schliemann trabajan en el Centro Europeo por los Derechos Constitucionales y Humanos (ECCHR, por sus siglas en inglés). Colaboran con organizaciones de movimientos sociales, sindicatos y asociaciones de agricultores, particularmente en el desarrollo de litigios innovadores para la defensa de derechos económicos y sociales.

Agradecimientos

Los autores queremos agradecer a nuestros colegas del Centro Europeo por los Derechos Constitucionales y Humanos por su apoyo y comentarios a este artículo. Un agradecimiento especial a Julia Duchrow, Ben Leather, así como a Axel Harneit-Sievers, Claudia Rolf, Ingrid Spiller, Jochen Luckscheiter y Layla Al-Zubaidi, quienes nos hicieron valiosos comentarios en distintas etapas de la elaboración de este artículo. Finalmente, queremos agradecer a la Fundación Heinrich Böll por la cooperación que nos permitió llevar a cabo la investigación necesaria para este artículo.

Imprimir

Publicado por: Fundación Heinrich Böll en cooperación con el Centro Europeo por los Derechos Constitucionales y Humanos

Contacto: Claudia Rolf, Directora del Departamento de Promoción de la Democracia, rolf@boell.de

Lugar de publicación: www.boell.de

Fecha de publicación: junio de 2017

Licencia: Creative Commons (CC BY-NC-ND 4.0)
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

Las opiniones expresadas en este artículo son las de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista de la Fundación Heinrich Böll.

Para consultar otras publicaciones electrónicas:
www.boell.de/en/publications

