



# Informe regional de transparencia y acceso a la información en industrias extractivas en América Latina y el Caribe



Informe regional de transparencia y acceso a la información en industrias extractivas en América Latina y el Caribe

#### **Autores**

Acción Ciudadana, Capítulo Guatemalteco de Transparencia Internacional - Guatemala  
Asociación Ambiente y Sociedad (AAS) - Colombia  
Asociación de Abogados de Derechos Indígenas (AADI) - Argentina  
Asociación de Organismos no Gubernamentales (ASONOG) - Honduras  
Centro de Estudios para la Justicia Social "Tierra Digna" - Colombia  
Centro Humboldt - Nicaragua  
Centro Nacional de Información e Investigación en Desastres y Desarrollo Cenacide - Guatemala  
Comunidades indígenas de la cuenca de Salinas Grandes y Laguna de Guayatayoc - Argentina  
Comunidades indígenas del pueblo q'eqchi' en resistencia por la defensa del río Cahabón - Guatemala  
Conectas Direitos Humanos - Brasil  
Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR) - Perú  
Due Process of Law Foundation (DPLF)  
Equipo de Reflexión, Investigación y Comunicación (ERIC-SJ) - Honduras  
Equipo Nacional de Pastoral Aborigen (ENDEPA) - Argentina  
Espacio Nacional para la Transparencia en las Industrias Extractivas (ENTRE) - República Dominicana  
Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) - Argentina  
Fundación Justicia y Transparencia (FJT) - República Dominicana  
Fundación para el Desarrollo de Políticas Sustentables (FUNDEPS) - Argentina  
Instituto de Estudios Socioeconómicos (INESC) - Brasil  
Movimiento dos Atingidos por Barragens (MAB) - Brasil  
Movimiento Salvemos Santo Domingo - Nicaragua  
Observatorio Dominicano de Políticas Públicas de la Universidad Autónoma de Santo Domingo - República Dominicana

#### **Editor**

Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR)  
Jr. Huáscar N° 1415, Jesús María, Lima - Perú  
Teléfonos: (511) 3403780 / (511) 3403720  
Correo electrónico: dar@dar.org.pe  
Página web: www.dar.org.pe

#### **Edición y revisión general**

Aída Mercedes Gamboa Balbín

#### **Coordinación general**

Aída Mercedes Gamboa Balbín

#### **Fotos de portada**

Diseño e impresión  
Nautica Media Design SAC

#### **Cita sugerida**

Informe regional de transparencia y acceso a la información en industrias extractivas en América Latina y el Caribe. Lima: DAR, 2018. 50 pp.  
Primera edición: marzo 2018, consta de 1000 ejemplares.  
Se terminó de imprimir en:

#### **Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N°xxxx**

**ISBN:** xxxxx

Está permitida la reproducción parcial o total de este libro, su tratamiento informático, su transmisión por cualquier forma o medio, sea electrónico, mecánico, por fotocopia u otros, con la necesaria indicación de la fuente.

Esta publicación es posible gracias al financiamiento de Oxfam y la Coalición Flamenca para la Cooperación Norte-Sur 11.11.11. Esta publicación presenta la opinión de los autores y no necesariamente la visión de Oxfam y la Coalición Flamenca para la Cooperación Norte-Sur 11.11.11.  
Impreso y hecho en el Perú.

PORTADA FALSA

## CONTENIDO

SIGLAS Y ACRÓNIMOS  
AGRADECIMIENTOS  
PRESENTACIÓN  
INTRODUCCIÓN

### **1. CONTEXTO LATINOAMERICANO DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN EN EL SECTOR EXTRACTIVO**

### **2. PARÁMETROS MÍNIMOS DE DERECHOS HUMANOS SOBRE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y TRANSPARENCIA EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL**

### **3. CASOS DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN EN OCHO PAÍSES DE LA REGIÓN**

*3.1 Nicaragua: el caso del municipio de Santo Domingo*

*3.2 Guatemala: el pueblo Q'eqchi y los proyectos hidroeléctricos RENACE*

*3.3 República Dominicana y las comunidades impactadas por la minería metálica*

*3.4 Honduras: el caso del proyecto minero Vueltas del Río*

*3.5 Argentina: el caso de las comunidades indígenas de Salinas Grandes y Laguna de Guayatayoc*

*3.6 Colombia: la zona minera del César, proyecto minero “La Colosa” y el departamento del Chocó*

*3.7 Brasil: la ruptura de represa de mina de hierro de la empresa Samarco en Mariana*

*3.8 Perú: una promesa de transparencia jamás cumplida*

### **4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

*4.1. Conclusiones*

*4.2. Recomendaciones*

*4.3. Peticiones*

BIBLIOGRAFÍA

## SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ANA	Autoridad Nacional del Agua
ANLA	Autoridad Nacional de Licencias Ambientales
ANP	Área Natural Protegida
APR	Aporte por Regulación
CAN	Comisión de Alto Nivel Anticorrupción
CCPLI	Consulta y Consentimiento Previo, Libre e Informado
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CFEM	Compensación Financiera por la Exploración de los Recursos Minerales
COCOMOPOCA	Consejo Comunitario Mayor de la Organización Popular y Campesina del Alto Atrato
DAR	Derecho, Ambiente y Recursos Naturales
DS	Decreto Supremo
DESMINIC	Desarrollo Minero de Nicaragua S.A.
DIGESA	Dirección General de Salud Ambiental
DGCA	Dirección General de Calidad Ambiental
ECA	Estándares de Calidad Ambiental
EIA	Estudio de Impacto Ambiental
EITI	Extractive Industries Transparency Initiative (Iniciativa para la Transparencia en Industrias Extractivas)
ICA	Informes de Cumplimiento Ambiental
INHGEOMIN	Instituto Hondureño de Geología y Minas
INDECOPI	Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual
ITS	Informe Técnico Sustentatorio
LMP	Límites Máximos Permisibles
MARENA	Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales
MARN	Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MEM	Ministerio de Energía y Minas
MINAM	Ministerio del Ambiente
MINJUS	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OEFA	Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental
OGP	Open Government Partnership (Alianza para un Gobierno Abierto)
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OTE	Organismo Técnico Especializado
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
RENACE	Recursos Naturales y Celulosas S.A.
SIDH	Sistema Interamericano de Derechos Humanos
TUO	Texto Único Ordenado
UGA	Unidad de Gestión Ambiental
ZMC	Zona Minera del César

## AGRADECIMIENTOS

Esta publicación forma parte del esfuerzo institucional de todas las organizaciones autoras en la promoción de la gobernanza, la aplicación de la transparencia y del ejercicio del derecho fundamental de acceso a la información en las inversiones extractivas y de infraestructura, con el fin de contribuir a la prevención de los conflictos socioambientales y a la reducción de la corrupción.

Agradecemos a las poblaciones locales afectadas por los impactos de los proyectos extractivos por compartir experiencias que han servido para proponer situaciones de cambio en América Latina hacia una región donde haya más respeto por los derechos humanos y el medio ambiente. Asimismo, agradecemos el trabajo de las organizaciones de la sociedad civil que se esfuerzan en promover un desarrollo sostenible por haber permitido realizar este trabajo, que plantea recomendaciones a los gobiernos de nuestros países.

## PRESENTACIÓN

La presente publicación busca difundir los argumentos y las recomendaciones de sociedad civil, personas y comunidades impactadas, sobre la afectación al derecho de acceso a información y la transparencia en contextos extractivos en ocho países de América Latina y el Caribe: Nicaragua, Guatemala, República Dominicana, Honduras, Argentina, Colombia, Brasil y Perú.

Los tres primeros casos fueron planteados en la Audiencia Pública “Derecho de acceso a la información y transparencia en la gestión ambiental, concesión, monitoreo y fiscalización de actividades extractivas en América”, realizada el sábado 18 de marzo de 2017 en Washington DC., en el marco del 61º Período de Sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Por su parte, los siguientes cuatro casos fueron planteados también en una solicitud de audiencia pública a CIDH en agosto de 2017.

Es decir, con la presentación de estos casos se trata de exponer cómo la falta de aplicación efectiva del derecho a la información pública en el ámbito de las industrias extractivas implica la vulneración de otros derechos tales como: a la vida, salud, integridad física, ambiente sano y equilibrado, participación ciudadana, consulta previa, entre otros. A menudo, las poblaciones más vulnerables y sometidas a una situación de desventaja histórica, como las mujeres, pueblos indígenas, campesinos y afrodescendientes, son las más perjudicadas.

Dada la cercanía de la mayoría de las organizaciones presentadas en la presente publicación y que han sido solicitantes de las audiencias públicas con las comunidades y personas afectadas por las actividades extractivas, la intención es compartir el testimonio de las propias víctimas en torno a la dificultad —y, en algunos casos, imposibilidad— de acceder a información sobre actividades extractivas que afectan su entorno y sus derechos básicos.

La transparencia juega un papel esencial en la generación de confianza entre distintos actores interesados y preocupados por el desarrollo de las inversiones. El ejercicio del derecho de acceso a la información es importante para hacer posibles otros derechos (participación ciudadana y consulta previa), y con ello asegurar la implementación de adecuados estándares sociales, ambientales y culturales.

Por ello, esperamos que esta publicación pueda brindar mayor información y elementos —de primera mano— que permitan el desarrollo del trabajo de la CIDH en su mandato en cuanto al ejercicio del derecho de acceso a la información sobre la gestión ambiental, concesión, monitoreo y fiscalización de las actividades extractivas en América Latina y el Caribe. Así, esta publicación demuestra el compromiso de las organizaciones de sociedad civil autoras en la generación de condiciones de gobernanza en torno a las inversiones y en las instituciones públicas de sus países, que finalmente se expresan en recomendaciones a los gobiernos para la mejora del acceso a la información y la transparencia.

Marzo de 2018

## INTRODUCCIÓN

El derecho de acceso a la información pública es un derecho humano fundamental contenido en el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Ambos fortalecen la democracia. En ese sentido, la transparencia y el acceso a la información pública son principios fundamentales para la construcción de la adecuada gobernanza de los recursos naturales. Estas herramientas permiten gobernar en conjunto con todos los actores de la sociedad en la toma de decisiones públicas, para la adecuada exploración y explotación de esos recursos.

En los últimos años se han expandido por el mundo espacios de diálogo con actores importantes para incrementar la transparencia y el acceso a la información, como la Alianza para un Gobierno Abierto (Open Government Partnership - OGP, por sus siglas en inglés), la Iniciativa para la Transparencia en las Industrias Extractivas (Extractive Industries Transparency Initiative - EITI, por sus siglas en inglés) y el proceso de negociación del Acuerdo Regional de Acceso a la Información, Participación y Justicia en Asuntos Ambientales (Principio 10). Estos espacios presentan varios retos por ser abordados<sup>1</sup>.

A pesar de los esfuerzos, lo que se ha visibilizado son los graves hechos de corrupción que han afectado a varios países de América Latina y el Caribe, donde se han visto implicados exfuncionarios y expresidentes. Estos casos de corrupción ponen en evidencia que la transparencia en la actualidad es una herramienta fundamental para que los recursos no sean malversados y puedan llegar a quienes más lo necesitan. Además, los gobiernos vienen aprobando normas en el sector extractivo sin los adecuados canales de transparencia, acceso a la información y participación de la población, sociedad civil y pueblos indígenas amazónicos y campesinos. Adicionalmente, la toma de decisiones gubernamentales ha exacerbado los conflictos sociales principalmente en los subsectores de hidrocarburos y minería, sin promover un desarrollo sostenible con el ambiente y las personas. Los más afectados por este contexto de vulneración han sido los defensores y defensoras ambientales y territoriales, principalmente de las poblaciones vulnerables, como pueblos indígenas.

La situación de los defensores de derechos humanos viene empeorando en el mundo global, en particular en lo que respecta a los defensores de derechos territoriales y medio ambiente, que representan el 40% de defensores asesinados. Países como Honduras, Guatemala, Brasil, Colombia y Perú son las naciones más amenazadas. Estas personas y poblaciones vienen demandando mejores condiciones de vida en aquellos territorios donde se explotan recursos naturales y no hay una mejora de servicios básicos o en la calidad de vida, entre otros. Por el contrario, en muchos casos las empresas extranjeras contaminan sus territorios y transgreden las regulaciones ambientales. De este modo, al incrementarse los conflictos socioambientales, los más afectados son aquellos que exigen una regulación efectiva de los Estados sobre los proyectos de inversión y protegen sus territorios de las amenazas.

1 La OGP se encuentra conformada actualmente por 78 países y tiene como objetivo promover la transparencia, luchar contra la corrupción, ampliar la participación social y lograr un gobierno abierto, eficaz y responsable en el manejo del presupuesto y la información pública. El EITI es una alianza estratégica internacional conformada por 52 países que reúne a gobiernos, empresas extractivas (minería, petróleo y gas) y sociedad civil para emplear criterios de transparencia en los pagos que hacen las empresas a los gobiernos y en los ingresos que estos reciben de las empresas, con el fin de verificar que los recursos se utilicen para el fomento del desarrollo de los países miembros. El Principio 10 fue aprobado por 24 países el 4 de marzo de 2018 en San José, Costa Rica.

Sin embargo, las respuestas que reciben de las autoridades, empresarios y militares son la violencia, el asesinato, hostilidad, represalias, hurto, amenazas, campañas de difamación, detenciones arbitrarias, maltratos, etc. Su situación se agrava en los países donde no existen políticas claras de protección de derechos humanos, hay una clara influencia del empresariado sobre sectores del Estado, hay una generalizada corrupción e impunidad y no hay adecuados mecanismos de acceso a la justicia. Sobre todo, se enfrentan a contextos de poca transparencia y acceso a la información a los proyectos, lo que no les permite ejercer tampoco otros derechos como a la participación, a la consulta previa, a un medio ambiente sano, entre otros.

En este contexto, el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, las Naciones Unidas y otros organismos internacionales han elaborado informes y estrategias conjuntas para la protección de derechos de las personas que enfrentan las situaciones descritas, que permitan reducir las amenazas para los defensores mediante la adopción de políticas claras de derechos humanos y mejores estándares socioambientales en los países. Una de las claras falencias de los gobiernos es la falta de conocimiento e información de la población sobre los impactos socioambientales de los proyectos, contratos “secretos” de proyectos mineros y petroleros, falta de información sobre la fiscalización ambiental, etc. Ante ello, existe la necesidad y urgencia, tanto del Sistema Interamericano como de las Naciones Unidas, de documentar y recoger evidencia sobre la situación de los defensores de derechos.

De esta manera, los casos que se abordan en la presente publicación muestran algunos patrones vinculados con la falta de transparencia respecto de la política fiscal y tributaria, ejemplos de la ineficacia de los procedimientos administrativos y judiciales a los fines de reclamar la entrega de información sobre las concesiones de proyectos extractivos, pago de regalías y beneficios tributarios, procesos de evaluación de instrumentos de gestión ambiental, cumplimiento de estándares de calidad de recursos hídricos, tierra, aire y fiscalización ambiental. Finalmente, se detallarán ejemplos concretos sobre la vulneración del acceso a la información que, si bien son de innegable interés público, suelen ser manejados con secretismo por la Administración Pública de los países en cuestión, y recomendaciones en estos elementos que se espera sean recogidas.

# CONTEXTO LATINOAMERICANO DE **TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN EN EL SECTOR EXTRACTIVO**

**L**a economía de nuestros países, como la de la mayoría de nuestros vecinos latinoamericanos y caribeños, es altamente dependiente de la exportación de bienes primarios, lo cual implica una intensiva inversión en actividades de exploración y explotación de recursos naturales no renovables. Por una parte, estas actividades tienden a afectar directamente la vida, la integridad, la salud y el entorno ambiental de las personas que viven en territorios indígenas o zonas rurales. Por otra, provocan afectaciones indirectas, sobre todo en perjuicio de las poblaciones más vulnerables y sometidas a patrones de desventaja histórica. A modo de ejemplo, la presencia de grandes empresas extractivas en zonas rurales y amazónicas ha provocado, de forma casi invariable, el incremento de instituciones sociales patriarcales en perjuicio de las mujeres que habitan la

zona de impacto. Organizaciones de la sociedad civil y organismos supranacionales de derechos humanos han emitido informes y pronunciamientos sobre el impacto diferenciado de la expansión de actividades extractivas para lideresas sociales, mujeres indígenas y campesinas de las zonas impactadas por los respectivos proyectos.

Para hacer frente a las violaciones generadas por la acelerada expansión de las concesiones extractivas en América Latina y el Caribe, el acceso a la información es una herramienta fundamental, tanto para prevenir tales violaciones como para permitir a la ciudadanía incidir en las políticas estatales que afectan directamente sus vidas. Ante los recientes escándalos de corrupción vinculados con el pago de millonarias coimas a funcionarios de gobiernos por empresas concesionarias

de megaproyectos en América Latina y el Caribe, la implementación de políticas eficientes de acceso a la información se convierte en un imperativo para que nuestras democracias logren liberarse del flagelo de la corrupción, el incremento continuo de conflictos sociales y la cooptación de procesos políticos por las grandes corporaciones.

Pese a la importancia del acceso a la información para el ejercicio de diferentes derechos humanos, la normativa de nuestros países no contempla mecanismos específicos para acceder a información crucial en procesos de licitaciones de proyectos mineros y de hidrocarburos, y tampoco obliga a la administración pública a proporcionar documentación sobre la planificación, implementación y fiscalización. A modo de ejemplo, muchas veces no es posible conocer las áreas sujetas a procesos de concesión, instrumentos o espacios de planificación para definir un área a concesionar, los expedientes de concesión, los registros completos de derechos otorgados ni los funcionarios que participan en las tomas de decisiones durante el proceso de licitación. Tampoco es posible obtener información completa sobre los procesos y expedientes administrativos de la evaluación de los instrumentos de gestión ambiental de los proyectos, ni el estado de revisión en el que se encuentran estos instrumentos. Respecto de la fiscalización de las empresas que ejecutan los proyectos extractivos, la población de la zona concesionada no posee mecanismos para conocer la relación de compensaciones, sanciones, multas por infracciones ambientales, incumplimiento de los contratos de concesión, resultados de la contaminación ambiental, derechos de servidumbre otorgados y otros pagos o gastos sociales y ambientales que realizan las empresas a los Estados.

Como regla general, la información previamente descrita no se encuentra actualizada en los portales web de las secretarías o ministerios de Energía y Minas, ministerios del Ambiente, organismos de fiscalización ambiental ni de los gobiernos subnacionales o locales. Cuando existe alguna información, no se encuentra en los idiomas mayoritarios de las regiones afectadas, lo que impone una barrera intercultural para millones de personas. La falta de accesibilidad ha imposibilitado, por ejemplo, que varias comunidades indígenas y afrodescendientes

ejerzan plenamente sus derechos de participación y consulta previa, libre e informada.

Adicionalmente, los funcionarios de las entidades responsables por la concesión, evaluación y fiscalización de actividades extractivas no están capacitados en temas de transparencia y acceso a la información pública, por lo que aun cuando existe normatividad, se suele restringir el acceso a la información, desarrollando prácticas no establecidas en la normatividad, retrasando la entrega de información a los usuarios o argumentando que aquella es reservada, secreta o confidencial. Por otro lado, existe otra información importante que generan las empresas para el cumplimiento de estándares de calidad de los recursos naturales, los pagos y acuerdos que tienen con los Estados e información ambiental de los Estados que no se informa en procesos adecuados de rendición de cuentas a la ciudadanía.

La ausencia de conocimiento oportuno, veraz, completo e intercultural sobre los proyectos y sus impactos socioambientales ha ocasionado que las poblaciones indígenas, afrodescendientes y campesinas no tengan herramientas para participar adecuadamente en los procesos de consulta previa, en procesos de diálogo o para utilizar mecanismos de transparencia y vigilancia para defender sus territorios de la contaminación ambiental. Ello ha puesto en riesgo su salud, los ha expuesto a hechos de contaminación por metales pesados, sin acceso a agua potable y de calidad, y ha vulnerado otros derechos fundamentales. Cabe subrayar que tales poblaciones tienen menores recursos económicos para financiar los gastos que implica el traslado a los puestos de policía o a centros urbanos, en donde se encuentra la información primordial para relatar sus casos. Tampoco pueden acceder a la justicia y quejas administrativas de manera gratuita, por lo que las denuncias ambientales suelen ser costosas debido a los traslados y los gastos adicionales que deben realizar. Además, sufren discriminación generalizada, lo que hace poco probable que sus denuncias sean tomadas en cuenta, y se exponen a violencia y hostigamientos por los funcionarios que las reciben. Por ende, el riesgo de los defensores y defensoras se incrementa cuando, al denunciar, las empresas denunciadas son las que más pronto se enteran de lo denunciado.

# PARÁMETROS MÍNIMOS DE DERECHOS HUMANOS SOBRE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y TRANSPARENCIA EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL

**L**a transparencia y el derecho de acceso a la información están fundamentados en diversos instrumentos internacionales. Asimismo, distintos organismos internacionales vienen realizando un avance normativo sobre el derecho de acceder a los documentos públicos del Estado, contenido en el derecho a la libertad de pensamiento y expresión. Los principales instrumentos que consagran estos derechos en el de las Naciones Unidas (ONU) e interamericano son la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 (artículos 12 y 19), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 (artículos 17 y 19), la Declaración Americana sobre los Derechos y Deberes del Hombre de 1948 (artículo 4), la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969 (artículo 13) y los Principios de Lima de 2000.

Por otro lado, en 1997 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) creó la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. En 1993, la entonces Comisión de Derechos Humanos de la ONU creó la Relatoría Especial para la Libertad de Opinión e Información. En octubre de 2000, la Comisión Interamericana aprobó la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión, elaborada por la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. En enero de 2004, los jefes de Estado de las Américas emitieron la Declaración de Nueva León, en la cual se comprometen a contar con marcos jurídicos y condiciones necesarias para garantizar a los ciudadanos el derecho de acceso a la información (Relatoría Especial para la Libertad de Expresión 2007: 12-16).

Respecto del derecho de acceso a la información en cuestiones ambientales, existen instrumentos internacionales importantes, como la Declaración de

Río sobre Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992 de la ONU<sup>2</sup>. El Principio 10 de dicha Declaración establece que:

El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre estos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.

Este instrumento fue discutido desde 2012 en América Latina y el Caribe, hasta que llegó la 9ª negociación, celebrada en San José Costa Rica entre el 27 de febrero y el 4 de marzo de 2018. En esta ocasión, veinticuatro países de la región adoptaron el primer acuerdo regional vinculante para proteger los derechos de acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales<sup>3</sup>. El texto estará abierto a la firma de todos los países de América Latina y el Caribe en la Sede de la ONU, en Nueva York, entre el 27 de septiembre de 2018 y el 26 de septiembre de 2020, y estará sujeto a la ratificación, aceptación o aprobación de los Estados que lo hayan firmado. El próximo reto es que este instrumento pueda ser ratificado por los órganos competentes de los respectivos países.

Un instrumento similar existe en Europa, pero fue adoptado con anterioridad al Principio 10. En 1998, la Comisión Económica para Europa —una de las cinco comisiones regionales de la ONU— adoptó la “Convención sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales”, en el marco de la Conferencia Ministerial “Medio ambiente para Europa” celebrada en Aarhus, Dinamarca, instrumento

conocido como el Convenio de Aarhus. Este instrumento también contiene disposiciones exclusivas sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

Por otro lado, en julio de 2010 se aprobó una Ley Modelo Interamericana de Acceso a la Información Pública de la OEA, por la Resolución N° 2607 de su Asamblea General. El propósito de dicha resolución es que los Estados miembros puedan aplicar la Ley Modelo en el diseño, ejecución y evaluación de sus normativas y políticas sobre acceso a la información pública. En la resolución también se instó a que los Estados miembros llevaran a cabo seminarios nacionales y regionales sobre la implementación de la citada Ley.

El Sistema Interamericano de Derechos humanos (SIDH) ha desarrollado estándares específicos sobre el derecho de acceso a la información y transparencia, los cuales son aplicables a las decisiones estatales sobre la gestión de los recursos naturales. El fundamento jurídico de los referidos derechos se encuentra, particularmente, en el artículo 13 de la Convención Americana que, en lo pertinente, establece lo siguiente:

2 Además, del Principio 10 hay otros instrumentos que también consideran los derechos de acceso a la información y participación en asuntos ambientales importantes, como: (i) el Preámbulo del capítulo 23 de la Agenda 21 de la Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo (considera a la participación ciudadana en la toma de decisiones y en los procedimientos de evaluación ambiental como un requisito para lograr el desarrollo sostenible); (ii) la Declaración de Estocolmo; (iii) Carta de la Tierra; (iv) Convención de Diversidad Biológica (CDB); (v) Protocolo de Cartagena; (vi) Protocolo de Nagoya; (vii) Declaración de Estocolmo; (viii) Declaración de Río.

3 Ver: <https://negociacionp10.cepal.org/9/es/noticias/america-latina-caribe-adopta-su-primer-acuerdo-regional-vinculante-la-proteccion-derechos>.

### **Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión**

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:

a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o

b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.

[...]

El derecho de acceso a la información ha sido interpretado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) como aquel que “tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del

Estado”<sup>4</sup>. A su vez, el principio 4 de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la CIDH establece que:

El acceso a la información en poder del Estado es un derecho fundamental de los individuos. Los Estados están obligados a garantizar el ejercicio de este derecho. Este principio sólo admite limitaciones excepcionales que deben estar establecidas previamente por la ley para el caso que exista un peligro real e inminente que amenace la seguridad nacional en sociedades democráticas (CIDH 2001)<sup>5</sup>.

Al interpretar el contenido del referido principio, la CIDH ha sostenido que “las personas tienen derecho de requerir documentación e información registrada en archivos públicos o procesada por el Estado, es

decir información considerada de una fuente pública o documentación oficial del Estado”. Por otro lado, la CIDH ha indicado que:

4 En la sentencia de la CIDH (¿Corte o Comisión?) del *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile* de 2006 se reconoce por primera vez en un tribunal internacional expresamente que el acceso a la información es un derecho humano contenido en la libertad de pensamiento y expresión. Este caso tuvo como antecedente que en 2005 la Comisión Interamericana presentó una demanda ante la Corte Interamericana en el caso *Claude Reyes y otros*, la cual tenía como fundamento fáctico la negativa de una institución del Estado a brindar a las víctimas toda la información que requirieran sobre un proyecto de deforestación con impacto ambiental en Chile (Corte IDH, *Caso Claude Reyes y otros vs. Chile*, sentencia de 19 de septiembre de 2006. Fondo, Reparaciones y Costas: párrafo 77).

5 Ver Principio 4: <https://www.cidh.oas.org/basicos/basicos13.htm>.

Este derecho cobra aún mayor importancia por encontrarse íntimamente relacionado al principio de transparencia de la administración y la publicidad de los actos de gobierno. El Estado, en este sentido, se constituye como un medio para alcanzar el bien común. Dentro de este contexto, el titular de la información es el individuo que delegó en los representantes el manejo de los asuntos públicos. El principio de transparencia lo que demanda es una posición servicial de la Administración, aportando aquella documentación que hubiera sido previa, correcta y claramente solicitada, en la medida en que no se encuentre temporalmente excluida del ejercicio del derecho.

[...]

Este principio a su vez establece el parámetro al que el Estado debe ajustarse para la negación de información en su poder. Debido a la necesidad de promover una mayor transparencia de los actos de gobierno como base para el fortalecimiento de las instituciones democráticas de los países del hemisferio, las limitaciones a los archivos en poder del Estado deben ser excepcionales. Estas deben estar claramente establecidas en la ley y aplicable sólo en el caso que exista un peligro real e inminente que amenace la seguridad nacional en sociedades democráticas. Se considera por lo tanto que cada acto restrictivo de acceso a la información debe ser resuelto sobre la base de cada caso petitionado [...] (CIDH 2001)<sup>6</sup>.

Asimismo, según la CIDH, los principios que rigen el acceso a la información son los siguientes:

### **1. Principio de máxima divulgación:**

debe estar sometido a un régimen limitado de excepciones, sujeto a lo establecido en el artículo 13.2 de la Convención Americana, es decir, que sea una medida verdaderamente excepcional, se encuentre claramente establecida en la ley, tenga un objetivo legítimo, sea necesaria y proporcional;

toda decisión negativa debe ser motivada, correspondiendo al Estado la carga de la prueba sobre necesidad de secrecía en la información solicitada;

ante una duda o un vacío legal, debe primar el derecho de acceso a la información. A través de esta regla, se busca que los Estados creen leyes que permitan el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información.

### **2. Principio de máxima publicidad:**

la carga probatoria en caso de limitar el derecho de acceso a la información corresponde al Estado. Al estar la información en control del Estado, debe evitarse al máximo la actuación discrecional y arbitraria en el establecimiento de restricciones a este derecho;

el derecho de acceso a la información se sobrepone en

caso de conflictos de normas o de falta de regulación, pues es un requisito indispensable e inherente a la democracia (Relatoría Especial de Libertad de Expresión 2012).

### **3. Principio de buena fe:**

La información debe ser proporcionada de manera transparente, con la debida diligencia y profesionalidad, garantizándose la prevalencia del interés general y la confianza de los individuos en las instituciones estatales (Relatoría para la Libertad de Expresión 2011).

De este modo, como se ha relatado, el derecho de acceso a la información se encuentra sustentado jurídicamente en instancias internacionales, por lo que es necesario que los Estados en América Latina y el Caribe puedan implementar y desarrollar este derecho efectivamente en sus normativas nacionales, y sobre todo en procesos de gestión, uso y explotación de los recursos naturales en el ámbito extractivo, pues una de las mayores causas de los conflictos sociambientales es la falta de información<sup>7</sup>.

A continuación describimos algunos ejemplos de casos emblemáticos de afectación al derecho de acceso a la información y transparencia en contextos extractivos en Nicaragua, Guatemala, República Dominicana, Honduras, Argentina, Colombia, Brasil y Perú. Esperamos ilustrar de manera resumida la gravedad de la situación para porciones enteras de la ciudadanía de nuestros países.

# CASOS DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN EN OCHO PAÍSES DE LA REGIÓN

## *Nicaragua: el caso del municipio de Santo Domingo*

En Nicaragua existen dos normas fundamentales que rigen el derecho de acceso a la información: (i) Ley N° 621, Ley de Acceso a la Información Pública, publicada en *La Gaceta* N° 118 del 22 de junio del 2007, y (ii) Ley N° 662, Ley de Transparencia para las Entidades y Empresas del Estado Nicaragüense, publicada en *La Gaceta* N° 190 del 3 de octubre de 2008. En la Ley N° 475 Ley de Participación Ciudadana (publicada en *La Gaceta* N° 241 del 19 de diciembre de 2003) también se encuentran disposiciones sobre el acceso a la información.

A pesar de tener un marco normativo y relativas mejoras en cuanto a los requisitos y procedimientos concesionarios, la flexibilización a la inversión extractiva —sobre todo extranjera— ha generado un sesgo en la aplicación de las leyes, lo que a su vez fomenta en mayor

medida la falta de transparencia y produce una serie de facilidades al inversionista. Todo aquello que represente un obstáculo para el empresario es desplazado a un segundo plano, entre ello, la protección al medio ambiente y el respeto de derechos fundamentales como el acceso la información, afectando otros derechos como la participación ciudadana. El único medio para conocer sobre los proyectos extractivos son los procesos de participación ciudadana que, además, son categorizados como una acción no vinculante. Lo anterior ha generado una apatía ciudadana que sucesivamente provoca la fragmentación de las iniciativas de participación y la abstención en los procesos de participación y consulta.

El modelo de participación que predomina es el de las comisiones intersectoriales, por medio del proceso

de “Voz y Voto”. No obstante, dicho modelo muestra muchas debilidades por la falta de información previa de los proyectos, ausencia de respaldo institucional, falta de voluntad política de convocar, falta de presupuesto, conflictos de interés, y poca representatividad de los sectores sociales, lo que genera un sesgo de una comisión interinstitucional predominantemente gubernamental. Estos espacios son generados una vez que se otorgan los derechos a la empresa para explorar o explotar el recurso. En el ámbito municipal, se reconoce el derecho de opinar y las competencias de los gobiernos municipales en los contratos de explotación de los recursos naturales, pero no se define con claridad el alcance ni la relevancia de la opinión emitida por las autoridades municipales.

Además, se encuentran los procesos de consulta pública de los proyectos, integrante esencial para el otorgamiento de una licencia social y ambiental, los cuales además forman parte de la demostración de la aceptación pública y consciente de población hacia una concesión y sus proyectos secundarios. Sin embargo,

estas cuentan con metodologías que las han reducido a reuniones informativas, con limitada participación de la población y uso de medios audiovisuales para convencer a la población de las bondades de las operaciones de la empresa, sin expresar las implicancias de la exploración y explotación petrolera y minera. Además, es el mismo gobierno central el que escoge a la población que participa en estos espacios. Para el caso de pueblos indígenas, estas reuniones no cumplen con el derecho al consentimiento previo, libre e informado, según la legislación nacional e internacional aplicables.

En especial, las concesiones mineras otorgadas vienen vulnerando el marco jurídico sobre las consultas ciudadanas y la solicitud del aval de las autoridades locales. Las consultas se han hecho de manera forzada y con reclamos ciudadanos pues los gobiernos municipales (sin seguir los procedimientos más adecuados, al parecer pagados por las empresas) han persuadido a la población a favor del proyecto.

## **EL CASO DEL MUNICIPIO DE SANTO DOMINGO**

---

El municipio de Santo Domingo se encuentra ubicado en el departamento de Chontales, en las inmediaciones del río Artiguas (región central de Nicaragua). Tiene como principal actividad económica la agropecuaria, que abarca una población económicamente activa de un 86,3% predominante en el área rural. La crianza de ganado mayor es de doble función (leche y carne), y su producción se destina al consumo nacional y exportación. De igual forma, la crianza de ganado menor (cerdos y aves) es común, aunque en su mayoría es para autoconsumo. La segunda actividad económica de importancia es la minería de oro y plata a pequeña escala, que data desde hace más de un siglo. Actualmente se desarrolla en los alrededores del casco urbano, sobre el río Artiguas, y es desempeñada por una parte de la población que conforma cooperativas (que se han ido organizando, aunque no todas cuentan con personería jurídica) que procesan la materia prima (broza) en sus sistemas semiartesanales, generalmente a base de mazo o batería, haciendo uso de mercurio y agua para la separación del oro del resto de minerales y roca.

La actividad minera industrial en el municipio de Santo Domingo fue reactivada en el año 2008 a raíz de una solicitud presentada por la empresa “Desarrollo Minero de Nicaragua S.A.” (DESMINIC) para desarrollar el proyecto de exploración “Determinación de área para exploración minera en los municipios de La Libertad y Santo Domingo”. En el año 2009, DESMINIC vendió sus acciones a una corporación de origen canadiense llamada B2GOLD, quien oficialmente inició las labores de exploración minera del proyecto antes mencionado, el 23 de noviembre de 2009.

La Dirección General de Calidad Ambiental (DGCA) del Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales (MARENA) autorizó la actividad de exploración a la empresa

DESMINIC por medio del permiso ambiental (Resolución Administrativa N° 08-2008), sin los procesos de consulta pública del documento del proyecto y del Estudio de Impacto Ambiental (EIA), violando el procedimiento administrativo y legal, así como los derechos de participación de la población. En septiembre de 2010, la Unidad de Gestión Ambiental (UGA) de la Alcaldía de Santo Domingo, en conjunto con MARENA, hizo una inspección con el superintendente ambiental de B2GOLD a los sitios donde se estaban realizando las exploraciones. Como resultado de la inspección, en octubre del mismo año las UGA de los municipios de San Pedro, Acoyapa, Juigalpa, Santo Tomás, La Libertad y Santo Domingo interpusieron una denuncia ante el MARENA y la Procuraduría General de la República (PGR), por considerar que las actividades de exploración de B2GOLD evidenciaban afectación ambiental, especialmente con relación a la protección de las fuentes de aguas superficiales (manantiales, quebradas y ríos).

Pese a la denuncia ambiental, la DGCA Central aprobó una adenda al permiso ambiental de exploración a solicitud de la empresa DESMINIC/B2GOLD por medio de la Resolución Administrativa N° 08-2008 Adenda 1, para la ampliación de la exploración de apertura de 22 perfiles y 65 pozos adicionales. Además, la DGCA autorizó actividades de explotación de El Coluvio - Jabalí y la extracción de 130 400 toneladas métricas de mineral acumulado, cuando el permiso inicial era solamente para exploración. Este proceso se realizó sin participación y conocimiento de la población en relación con la instalación de proyectos mineros.

## ***Guatemala:***

### ***el pueblo q'eqchi y los proyectos hidroeléctricos RENACE***

**La Constitución** Política de la República de Guatemala, en su artículo 30, establece que todos los actos de la administración son públicos, por lo cual los interesados tienen el derecho de obtener, en cualquier tiempo, informes y realizar consultas, excepto cuando se trate de asuntos militares o diplomáticos o datos suministrados

por particulares bajo reserva de confidencialidad. La ley que regula el derecho de acceso a la información es la Ley de Acceso a la Información Pública, Decreto N° 57-2008, publicada el 23 de octubre de 2008 en el Diario Oficial de Centro América. Asimismo, este derecho estará protegido por el Procurador de los Derechos

Humanos en los términos de la Ley de la Comisión de los Derechos Humanos del Congreso de la República y del Procurador de los Derechos Humanos, Decreto N° 54-86 del Congreso de la República. Por otro lado, el Acuerdo N° SG-033-2012 establece que la Secretaría Ejecutiva de la Comisión de Acceso a la Información Pública es el órgano interno encargado de ejecutar las políticas y decisiones del Magistrado de Conciencia en esta materia. Entre los sujetos obligados están los consejos, organismos del Estado, municipalidades, federaciones, mineras, hidroeléctricas, entre otras.

A pesar de contar con un marco normativo sobre el acceso a la información, el Ministerio de Energía y Minas (MEM), encargado de aprobar los proyectos

y procedimientos concesionarios, ha limitado la información sobre proyectos extractivos importantes. En muchos casos, los propios funcionarios y empleados municipales han obstruido el acceso a la información y los procesos de participación ciudadana y consulta, y han actuado para favorecer los proyectos extractivos, en perjuicio de las comunidades afectadas. Esto se ha visto reflejado en el ámbito de los municipios, espacios inmediatos de participación ciudadana (Código Municipal de la República de Guatemala, Decreto N° 12-2012 del Congreso Nacional), donde los funcionarios de las municipalidades han tratado de sobornar comunidades en favor de los proyectos.

## **EL PUEBLO Q'EQCHI Y LOS PROYECTOS HIDROELÉCTRICOS RENACE (1, 2, 3, 4 Y 5)**

---

Los proyectos hidroeléctricos RENACE (1, 2, 3, 4 y 5), ubicados en el municipio de San Pedro Carchá, en el departamento de Alta Verapaz (Región II-Norte), pertenecen a la empresa titular “Recursos Naturales y Celulosas S.A.” (RENACE) propiedad del grupo empresarial “Multi Inversiones”, de los consorcios de las familias Gutiérrez Bosh y subsidiarias en Guatemala y el extranjero (en especial España con el empresario Florentino Pérez, propietario del Real Madrid).

Con estos proyectos se ha afectado a las más de 150 comunidades indígenas del pueblo q'eqchi, que son un total aproximado de 70 000 habitantes. Además, ha afectado a ríos y afluentes, como el río Cahabón (de 1 200 a 450 msnm) y el río Canlich (de 1 200 a 450 msnm), así como muchos de sus nacimientos a lo largo del lecho original. También existen en la zona impactos acumulativos por los proyectos en varios de los nacimientos y afluentes de ríos y riachuelos —hoy rodeados con mallas metálicas y vigiladas por guardias armados— tributarios de la cuenca del río Cahabón.

Desde hace dos décadas se iniciaron los trabajos de construcción del primer proyecto hidroeléctrico y a la fecha siguen los trabajos de base comunitaria en poblaciones q'eqchíes para hidroeléctricas menores de 5 Mw. El proceso de concesión y evaluación ambiental de los proyectos han tenido participación las empresas, los ministerios de Energía y Minas (MEM) y de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN), y la municipalidad de San Pedro Carchá, sin la participación y consulta a las poblaciones aledañas a los cauces de los ríos afectados. El único mecanismo en el que se han escudado han sido las pequeñas presentaciones ante representantes comunitarios en las reuniones del Consejo Municipal de Desarrollo (siendo muchos de estos representantes, trabajadores municipales, que no llevan la información a las comunidades) con poca información y sin proporcionar documentos oficiales de respaldo. Tampoco se han realizado campañas de socialización de la información en las comunidades de forma intercultural y en su idioma.

El MEM no proporcionó a las comunidades información relativa a todas las fases de los proyectos hidroeléctricos (a solicitud de las comunidades organizadas interesadas), indicando la confidencialidad de la documentación por ser de explotación privada. Cuando las solicitudes de información han sido respondidas, han tenido un costo económico que la población no ha podido asumir. Asimismo, en el sitio web del

MEM solo se encuentran los listados de proyectos hidroeléctricos, sin ningún detalle ni documentación de respaldo. Este ministerio no cuenta con oficinas o delegación en el departamento de Alta Verapaz; recientemente se ha delegado a una persona para atender el quehacer del MEM en la región.

En cuanto al MARN (sede central y delegación departamental), este no ha cumplido con su obligación de poner a disposición de las comunidades q'eqch'ies, en su idioma, los Estudios de Impacto Ambiental de los proyectos hidroeléctricos mencionados, violando con ello la Ley de Idiomas Nacionales y las disposiciones legales del sector. Tampoco ha respondido a las solicitudes (de comunidades organizadas y ciudadanos) de información relativa a los impactos sobre caudales, biodiversidad, vida acuática, mantos freáticos y fuentes superficiales, provocados por el desarrollo de estos proyectos. El actor institucional más cercano a la población afectada es la municipalidad de San Pedro Carchá, que en sus últimas cuatro administraciones ha sido también garante de la inaccesibilidad a la información pública relacionada con el uso del recurso hídrico del municipio.

Asimismo, la población desconoce y no tiene acceso a los datos (específicos y desagregados) relacionados con los ingresos por tasas y arbitrios percibidos por estas explotaciones, licencias de construcción otorgadas con sus montos percibidos, los permisos y autorizaciones emanadas de los Concejos Municipales involucrados, los montos percibidos por Impuesto único sobre inmuebles (IUSI) en esta Municipalidad sobre los terrenos, construcciones, inmuebles e infraestructura de los proyectos en mención. Estos montos, que suman millones de quetzales cada año, son ocultados por las administraciones municipales, especialmente por las dos últimas, lo que vulnera a la Ley de Libre Acceso a la Información Pública.

Muchas de las comunidades cercanas a las áreas de explotación de estos proyectos siguen careciendo de carreteras y caminos de acceso en buen estado, servicios básicos de salud, saneamiento y educación, energía eléctrica y telecomunicaciones, situación que se contrasta con las inversiones millonarias en sus territorios. Esta municipalidad también ha incumplido con su obligación de velar por el respeto de los derechos del pueblo al que representa, que son las comunidades q'eqch'ies. Se han producido afectaciones a su entorno cultural, corredores biológicos, prácticas ancestrales, cosmovisión, acceso al agua y saneamiento; impactos que no han sido de conocimiento de las comunidades en ningún momento.

## ***República Dominicana y las comunidades impactadas por la minería metálica***

En los últimos años, la administración pública en República Dominicana ha fortalecido sus estrategias para el crecimiento del sector extractivo. No obstante, el sector minero aún no juega un papel crucial dentro de la economía del país, a pesar de la expectativa de nuevas inversiones que mantiene el gobierno. En el subsector metálico existe un limitado número de empresas concentradas en la explotación de oro y, en menor grado, plata y ferroníquel.

Las políticas de fomento a la expansión extractiva no han ido de la mano con un mejor desarrollo del acceso a la información pública y transparencia, principalmente con relación a los temas ambientales y sociales. Si bien el país cuenta actualmente con la Ley General N° 200-04 de Libre Acceso a la Información de 28 de abril de 2004 (publicada en Gaceta Oficial N° 10290 el 28 julio de 2004) y con iniciativas importantes, como la Iniciativa para la Transparencia en las Industrias Extractivas (EITI, por sus siglas en inglés), en donde República Dominicana es país candidato, o la Alianza de Gobierno

Abierto (OGP, por sus siglas en inglés), la Ley General de Libre Acceso a la Información Pública no se implementa adecuadamente ni tampoco los mecanismos establecidos en el Reglamento del Proceso de Evaluación Ambiental.

Uno de los principales reclamos de las comunidades y pueblos de República Dominicana es que el gobierno tome acciones claras y eficientes para dejar de vulnerar los derechos humanos de las comunidades y pueblos impactados directamente en los procesos de exploración y explotación que realizan las industrias extractivas. A la fecha, no existe un monitoreo adecuado y público por el gobierno del cumplimiento de la Ley de Acceso a la Información; más bien lo que vemos todos los días es la ausencia de todo tipo de conocimiento e información hacia las comunidades locales. Cabe señalar que no basta con que el Estado tenga regulado un proceso de acceso a la información, sino que este pueda ser difundido a la población de manera adecuada, eficiente y de manera intercultural para su comprensión, sobre todo de aquella población impactada por las actividades extractivas.

## COMUNIDADES IMPACTADAS POR LA MINERÍA METÁLICA

---

La disposición del cianuro residual en el ámbito minero no tiene un control, seguimiento, evaluación y monitoreo independiente y tecnológicamente válido, lo que se evidencia en la “Presa de Cola del Yagal”, donde se concentran las sustancias peligrosas, a pesar a Ley de Medio Ambiente exige estos elementos. La referida presa contiene gran concentración de arsénico, zinc, mercurio y cadmio, sin que las comunidades tengan conocimiento de ello y del efecto de la exposición a dichos metales para la salud.

Asimismo, el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales no da a conocer de manera eficiente los estudios de impacto ambiental y sus correspondientes informes de monitoreo a la población en general, principalmente a los pueblos bajo influencia directa e indirecta de proyectos extractivos. Estos estudios no se encuentran en portales web ni en ningún otro mecanismo de redes informativas. La población necesita conocer los informes permanentes de monitoreo ambiental directos sobre las aguas, desechos, aire, suelos y otros, pues de esta forma podría tener una herramienta para exigir que no haya más contaminación.

Las empresas mineras tienen la obligación legal de entregar semestralmente los Informes de Cumplimiento Ambiental (ICA) y el Estado de verificarlos. Sin embargo, tales informes no son dados a conocer a la población, salvo ocasionalmente. Los planes de cierre y post cierre de las empresas mineras y de los recursos comprometidos para su financiamiento tampoco se conocen y no se presentan al público. Tampoco se tiene constancia de que se cumplan las obligaciones financieras relativas a los depósitos en el Banco Central de la República para el financiamiento de dichos planes. La mina Barrick Gold, la más grande del país, se ampara en el llamado “Contrato Especial”, por lo que es imposible conocer información sobre sus cuentas e información sensible del proyecto.

Asimismo, existe una ausencia de política sobre la entrega de información de los procesos laborales, las condiciones de trabajo, la seguridad laboral y otros aspectos en el ámbito de los proyectos extractivos. Un caso emblemático lo encontramos en los sucesos más recientes de cancelación masiva de contratos a trabajadores debido a la elección de ellos mismos de formar un sindicato dentro de la mina Barrick Gold<sup>8</sup>.

En relación con los contratos, el gobierno dominicano aún no se tiene una política de difusión. Sería importante que difunda y socialice la legalidad de las operaciones y la legitimidad de los contratos en cada caso. El caso más emblemático está referido al “contrato de venta”, firmado por el Estado dominicano a través del Ministerio de Industria y Comercio y la empresa DOVENCO, para la explotación de los recursos de bauxita de Pedernales, mediante el cual se encubre como una actividad comercial de compra y venta una explotación minera con décadas de operación. Esto es calificado como secreto y no se evalúa, por lo que se ha asociado a casos graves de corrupción.

Centenares de familias campesinas, propietarias legítimas de los territorios, han sido despojadas debido a la instalación de proyectos mineros sin ser compensadas ni reasentadas de conformidad con los estándares internacionales. Existen diversos casos y procesos en la jurisdicción inmobiliaria que llevan décadas en litigio. También se ha construido una poderosa red de corrupción en los programas de pago de una parte de esos territorios. Dicha red está conformada por grupos vinculados con el poder público, empresarios mineros y comuneros que son corrompidos para ello.

Asimismo, se desconocen los estados financieros auditados de las empresas mineras, puesto que no son publicados en ninguno de los portales de internet de las entidades competentes ni difundidos a la población.

La falta de acceso a la información afecta al derecho de participación, pues si bien la legislación dominicana señala la existencia de consulta pública, en la práctica solo se realizan las “vistas públicas” para “informar” sobre los estudios ambientales de forma incompleta. Los mecanismos para el acceso a la documentación previa de los proyectos antes de la presentación de dichos estudios ambientales son inexistentes, por lo que la población no llega a tener claridad y precisión sobre los proyectos y sus impactos.

Asimismo, continúan existiendo una serie de obstrucciones a las obligaciones derivadas de los compromisos de la Alianza de Gobierno Abierto y de la Ley de Acceso a la Información. Tampoco se promueven adecuadamente ni se aplican los acuerdos asumidos a partir de la Cumbre de Río+20, que recoge el “Principio 10”, los cuales obligan a República Dominicana a publicar toda la información de gestión ambiental que posee. Igualmente es sistemática la ausencia de respuesta a las solicitudes de información amparadas en la Ley de Acceso a la Información Pública, retrasos excesivos en las respuestas y denegación de información sin fundamento.

Ejemplos de restricción de información se generan en: (i) la existencia de las llamadas “cláusulas de confidencialidad” en los contratos especiales y otros contratos; (ii) la asunción de la figura del “secreto fiscal”, y (iii) los contratos especiales predominantes en la minería metálica, aun cuando se publican en gacetas oficiales, se manipulan para que no sean conocidos o su acceso sea imposible para la población, y no se encuentran colgados en las páginas web de las entidades públicas del sector. El *Estudio de alcance 2015* elaborado por un consultor del Banco Mundial (previo a la incorporación del país a la iniciativa EITI) se indica claramente que en República Dominicana no se tiene acceso a los contratos especiales de las empresas mineras, información sobre los impuestos y obligaciones de dichas empresas, incluyendo beneficios, ganancias, arbitrios y regalías; planes de cierre y post cierre de las empresas mineras y de los recursos comprometidos para su financiamiento.

***Honduras:  
el caso del proyecto  
minero Vueltas del Río***

En Honduras, el derecho de acceso a la información se encuentra sustentado en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Decreto Legislativo N° 170-2006. Asimismo, la Ley de Municipalidades, en el artículo 24, inciso 7, indica que un ciudadano puede: “pedir cuentas a la Corporación Municipal sobre la gestión municipal, tanto en los cabildos abiertos por medio de sus representantes, como en forma directa”. En cuanto a la participación, la ley de municipalidades de Honduras, en el artículo 25, inciso 9, obliga a:

celebrar asambleas de carácter consultivo en cabildo abierto con facultades de la corporación municipal, como máxima autoridad representantes de organizaciones locales, legalmente constituidas, como ser: comunales, sociales, gremiales, sindicales, ecológicas y otras que por su naturaleza lo ameriten, a juicio de la corporación, para resolver todo tipo de situaciones que afecten a la comunidad.

Además, el inciso 10 obliga a las municipalidades a “convocar a plebiscito a todos los ciudadanos vecinos del término municipal, para tomar decisiones sobre asuntos de suma importancia, a juicio de la Corporación”. El resultado del plebiscito será de obligatorio cumplimiento y deberá ser publicado.

Honduras se adhirió a las iniciativas Asociación Internacional de Presupuesto (IBP, por sus siglas en inglés) en materia de transparencia presupuestaria; a la Iniciativa de Transparencia de Industrias Extractivas (EITI, por sus siglas en inglés) y, finalmente, a lo propuesto por la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP), que incluye para los gobiernos miembros el cumplimiento de acuerdos en diferentes ámbitos de acción. Sin embargo, estas iniciativas aún tienen retos que necesitan ser trabajados en conjunto con la sociedad civil para mejorar la eficacia de los derechos de acceso a la información y participación.

La planificación de acciones relacionadas con la implementación de la iniciativa OGP ha descansado, en gran medida, en esfuerzos anteriores en pro de la divulgación de la información. De esta manera, las leyes que promueven la transparencia y los organismos que han nacido a la par de ellas, como el Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP), han promovido la utilización de sistemas de datos de acceso público. Un ejemplo de ello es la creación de portales de transparencia y de rendición de cuentas de las instituciones públicas, los cuales han permitido de manera parcial que los ciudadanos posean criterios informados sobre el actuar del gobierno. Sin embargo, durante el año 2013 han existido retrocesos importantes en materia de transparencia y participación ciudadana. Algunos ejemplos claros son la aprobación de la Ley para la Clasificación de Documentos Públicos Relacionados con la Seguridad y la Defensa Nacional (Decreto N° 418-2013), así como el uso recurrente de instrumentos

de ejecución de gasto público que no se consolidan con el presupuesto, como son los fideicomisos. En general, la población no ha tenido acceso a información suficiente para realizar auditoría social sobre las decisiones que toma el gobierno en cuanto al diseño y ejecución del presupuesto público y de la política económica.

Honduras fue clasificado país miembro del EITI el 22 de mayo de 2013. En teoría, la implementación del EITI conlleva a una serie de ventajas vinculadas con la relación tripartita entre empresas, ciudadanos y gobierno: aumento en la recaudación de impuestos; mejora en la planificación presupuestaria; igualdad de contribución y acceso a la información sobre empresas mineras; mejora en el clima de inversión y fortalecimiento de la rendición de cuentas. Para alcanzar este fin, se elaboró un plan de trabajo que tenía como principal producto el Informe de conciliación de los pagos realizados por las industrias mineras al gobierno y los ingresos recibidos por el gobierno de las empresas involucradas en este sector por los años 2012 y 2013.

La EITI, al igual que otras iniciativas a las cuales se ha adherido el gobierno de Honduras, ha sido caracterizada por una limitada participación de las organizaciones de la sociedad civil. Los representantes de la sociedad civil fueron electos desde el propio gobierno y se ha creado un proceso de admisión de nuevas organizaciones que desincentiva la participación de otros sectores. La mayoría de las organizaciones que representan a la sociedad civil, o tienen una fuerte influencia gubernamental (porque reciben recursos públicos), o estuvieron a favor de la nueva Ley de Minería aprobada a comienzos de 2013. Ninguna de las organizaciones que velan por el medio ambiente en Honduras está representada en la EITI. Con esta modalidad de participación, el peso principal de las decisiones lo lleva el gobierno.

Para contrarrestar lo anterior, es necesario realizar una campaña de sensibilización en las organizaciones locales, así como el establecimiento de alianzas de forma transparente en este nivel de gestión. Asimismo, es necesario tratar los problemas que generan la minería no metálica y la minería artesanal, sobre todo en lo referente al registro (en este sentido, es relevante impulsar la elaboración de un catastro minero que permita incluir ambos tipos de actividad extractiva). Se percibe en la organización de la industria extractiva debilidad institucional, por lo que es importante considerar la descentralización de responsabilidades administrativas, de regulación y control, de manera que sean competencia de las municipalidades. Para efectos del monitoreo de las industrias extractivas, es importante fortalecer las capacidades técnicas de Inhgeomin, certificar laboratorios y asegurar la seguridad jurídica.

Por otro lado, la actual Ley de Minería fue aprobada el 23 de enero de 2013 y entró en vigencia después de su publicación en la gaceta oficial, un año después. El 4 de septiembre de 2014 el Poder Ejecutivo decretó

el Reglamento de la Ley General de Minería, para el cumplimiento de lo establecido en la mencionada ley. El artículo 5, inciso h, de la ley indica “gozar de confidencialidad en lo atinente a la información técnica y estados financieros que suministren a la Autoridad Minera, exceptuando los requerimientos de autoridad competente y los pagos de impuestos, tasas y contribuciones al Estado, incluyendo los Municipios y otras que deriven de los requerimientos de la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI)”. Por lo tanto, es imposible para la ciudadanía conocer con exactitud los volúmenes y tipo de materiales extraídos.

Además, el artículo 19 señala que en ningún caso la autoridad minera otorgará la Concesión de Explotación o de beneficio en tanto el concesionario no acredite la correspondiente licencia ambiental, la que será emitida por la autoridad correspondiente en un plazo no mayor de noventa días hábiles. Para empresas extractivas, el plazo de elaboración de los estudios ambientales y de sus impactos es muy corto, considerando que las concesiones, por su tamaño y por su naturaleza extractiva, modifican totalmente el medio ambiente sin considerar la evaluación de los efectos de los materiales tóxicos usados a corto y mediano plazo, de lo cual no se exige información a las empresas mineras. Además, deja a opción de las empresas mineras de abstenerse de proporcionar al público aquella información que ellas consideren confidencial, pues el artículo 53, inciso h, indica lo siguiente: “Gozar de confidencialidad en 10 atinente a la información técnica y estados financieros que suministren a la Autoridad Minera”.

Por otro lado, el artículo 66 deja claro que, para otorgar una concesión minera, no son obligatorios los planes de cierre o los planes de manejo de sustancias tóxicas y químicos. Tampoco se exige a las empresas que solicitan dar información sobre los tipos de químicos y tóxicos que van a usar y los efectos que esos químicos pueden tener

sobre el medio ambiente y la vida en general. Dicho artículo establece que, una vez que la autoridad minera —es decir, el Inhgeomin— haya aceptado la solicitud con la documentación que se pide a las empresas, la empresa minera solicitante puede publicar un anuncio, una sola vez, con una parte de esa solicitud en un periódico nacional, en una radio emisora local o en la página web de la misma Inhgeomin. Si al cabo de quince días calendario la empresa que solicita la concesión no recibe ninguna oposición, el Inhgeomin dará validez a la solicitud presentada.

De esta manera es complicado saber quién, cuándo y dónde se solicita una concesión minera en todo el territorio nacional. Además, en la práctica es sumamente difícil que en un término de quince días alguien pueda documentar y presentar su oposición al otorgamiento de una concesión: mínimo se debería dar un plazo de noventa días para poder hacerlo. En ese sentido, antes de dar una resolución que apruebe la explotación minera —es decir, antes de sesenta días calendario a partir de la presentación de la solicitud—, Inhgeomin, como autoridad minera, debe solicitar a la corporación municipal correspondiente hacer una consulta ciudadana en un tiempo no mayor a diez días hábiles a partir de que la autoridad minera le entregue la notificación.

De este modo, la Corporación Municipal está obligada a solicitar el apoyo del Tribunal Supremo Electoral para realizar esta consulta ciudadana, con los tiempos que esta solicitud puede llevar. Y si el resultado de la consulta ciudadana se opone a la explotación, entonces la empresa minera puede volver a hacer esa misma solicitud tres años después. Sin embargo, después de tres años no se puede volver a solicitar un cabildo abierto.

## **EL CASO DEL PROYECTO MINERO VUELTAS DEL RÍO, PROPIEDAD DE GEOMAQUE EXPLORATION Y LUDIN MINERALES DE CANADÁ**

---

En adición a lo anterior, la autoridad minera no informa acerca de resultados de los análisis al agua que descargan las empresas a las fuentes superficiales. Por ejemplo, el 25 de junio la empresa Aura Minerales realizó descargas en el río Lara. Como resultado, hubo muerte de peces. En este caso se violenta el derecho a un ambiente sano y el derecho a la salud de las personas que acceden al uso del agua de este río. Sin embargo, no hay resultados sobre estos hechos ni se ha comunicado a la población las implicancias de estas operaciones.

El caso del proyecto minero Vueltas del Río, propiedad de Geomaque Exploration y Ludin Minerales de Canadá

Este proyecto inició operaciones en 1998 y estuvo en operaciones hasta 2003. Es propiedad de Lunding Mining y Geomaque Explorations, ambas de origen canadiense. Aunque la empresa adujo que el cierre de operaciones se debió al agotamiento del yacimiento, en medios de comunicación se destacó que la empresa cerraba por graves daños ambientales provocados por sus actividades. Al momento de paralizar operaciones en 2003, la mina enfrentaba un grave problema de contaminación derivado de la exposición de un depósito de sulfuros, con la consecuente generación de drenaje ácido que, de forma permanente, ha estado drenando del tajo abierto desde 2001 hasta la fecha. Como medida de control, la empresa construyó un sistema de tratamiento pasivo (temporal) a partir de estanques divididos por muros de piedra caliza que funcionan como filtros artesanales para la absorción de metales pesados. Esta medida funciona mientras la piedra caliza llega al límite de absorción. Dependiendo del nivel de generación de aguas ácidas, estos estanques pueden funcionar entre uno y tres años como promedio. Las comunidades vecinas nunca fueron informadas sobre esta grave situación ni por empresa ni por las autoridades ambientales ni por el gobierno local. Según testimonios de los pobladores, funcionarios de la empresa llegaron a las comunidades a plantear incluso que el agua era apta para consumo humano.

En 2003 dicha empresa abandonó las operaciones aduciendo que ya no era rentable continuar con la extracción, pues el yacimiento era muy pobre. En conversaciones con técnicos de la Fiscalía del Ambiente, ellos manifiestan extraoficialmente que la mina abandonó las operaciones del proyecto minero porque en el proceso de extracción de oro expusieron al aire libre un banco de sulfuros que, al entrar en contacto con el agua, produce drenaje ácido altamente tóxico, y que el costo de remediación permanente es de varios millones de lempiras. Tal como sucedió en 2003, en ese tiempo no existía ninguna norma que las obligara a realizar un proceso de cierre de la mina.

Actualmente, la empresa Geomaque tiene la titularidad de la concesión minera y ha permitido que las comunidades extraigan el oro de manera desordenada y sin ningún tipo de control o medidas de seguridad. Varias personas dedicadas a la extracción artesanal de oro han presentado afectaciones en su salud. Mujeres que trabajan en la zona han sufrido abortos espontáneos y se han perdido aproximadamente cincuenta cabezas de ganado como producto de la contaminación. Desde 2016, funcionarios de la empresa minera se acercaron a las comunidades para ofrecerles el traspaso de la concesión minera, aduciendo que están por salir del país y tienen que obtener el finiquito del Estado. El ente regulador ha declarado como confidencial la información sobre los concesionarios ya sea que soliciten o a quienes se les ha otorgado concesiones mineras, por lo que se vuelve muy difícil para las comunidades conocer los antecedentes, la trayectoria y reputación de quienes pretenden explotar sus recursos naturales, lo que genera una especie de velo corporativo hacia los inversionistas.

En las semanas recientes la empresa ha estado impulsando ceder el derecho de concesión a las comunidades a través de la figura de “Asociación Minas y Cuevas” conformado por las ocho comunidades. El territorio de explotación que la empresa cederá a las comunidades será de cien hectáreas, pero también la empresa Geomaque ha prometido a las comunidades “donar” 120 hectáreas lo que suma en su totalidad 220 hectáreas. Se asume la población pueda hacer uso de ellas impulsando cultivo de maíz, frijol, ganadería y avicultura, entre otras actividades económicas. Bajo todas estas promesas, muy tentadoras para la población que viven en condiciones socioeconómicas precarias, las comunidades son inducidas a aceptar las condiciones propuestas por la empresa.

De igual manera, con cada una de estas “tentadoras promesas” se presenta la táctica de la desinformación, ya que Geomaque, Inhgeomin y el alcalde no han

informado a las comunidades sobre cuáles son las obligaciones que ellos adquirirían al poseer el derecho de explotación. Asimismo, la comunidad desconoce cuál ha sido el impacto socioambiental que la empresa ha creado en la región desde el 1998 hasta la actualidad. A pesar de las peticiones realizadas por los pobladores a la alcaldía, Inhgeomin y a la empresa, cada una de ellas han hecho caso omiso de dichas peticiones.

La empresa y el gobierno han sostenido reuniones con las comunidades, convenciéndolas de aceptar el proyecto minero. Las comunidades han solicitado reiteradamente información relativa al proyecto minero, tanto de forma escrita como verbal a la empresa, a la municipalidad y a Inhgeomin, los monitoreos ambientales y la propiedad del predio donde se ubica la mina. En reiteradas ocasiones, la municipalidad ha respondido que no tiene la información solicitada, aunque la legislación minera la obliga a tener un expediente y obliga al gobierno central a enviar copias de los informes a la municipalidad, que deberían ser de libre acceso a la población. La empresa, por su parte, ha dicho que no está obligada a dar esa información a las comunidades, sino que ellos deben solicitarlas a las autoridades competentes, y el Instituto Hondureño de Geología y Minas se ha comprometido a entregar la información a las comunidades, pero nunca ha hecho efectivo ese compromiso.

Ante la negativa de las autoridades a las peticiones de información por las comunidades, y con el fin de conocer el estado de la mina, organizaciones sociales solicitaron tanto a las autoridades locales —municipalidad de Macuelizo— como al Instituto Hondureño de Geología y Minas, información relacionada con (i) el nivel de contaminación que está generando el drenaje ácido proveniente de la mina Geomaque; (ii) detalle de las medidas de control y mitigación impuestas a la empresa; (iii) informes de monitoreos que reflejen la efectividad de las medidas durante los últimos cinco años; (iv) estado de avance del plan de cierre de la mina; (v) costos estimados del proceso de cierre con medida definitivas y no temporales, y (vi) obligaciones pendientes de la empresa hacia el Estado.

En la zona existe una fuerte influencia del alcalde sobre algunas comunidades, lo cual provoca zozobra, temor y coacción en la población por las decisiones que se puedan tomar y la división a lo interno y entre comunidades a raíz de la prisa en firmar un documento de convenio, liberando a la empresa de los daños ambientales cometidos y de la obligación de remediar los daños y reparar a las comunidades afectadas. Los abogados de la empresa minera han tratado de imponer este convenio de manera arbitraria y con posible complicidad del alcalde. Dicho documento desvincula de las responsabilidades socioambiental y legal que la empresa tiene con las comunidades y el Estado de Honduras sobre los impactos y riesgos medioambientales provocados en la zona.

Por ello, las poblaciones afectadas y organizaciones de la sociedad civil de Honduras demandan que: (i) se respete el acceso a la información en toda la cadena de valor de la industria extractiva (planificación, información fiscal y tributaria, monitoreos ambientales) y que el EITI sirva un real espacio para debatir temas fundamentales que interesan a la población como la falta de información socioambientales de los proyectos mineros en sus territorios; (ii) se impulse la elaboración de un catastro minero que permita incluir los tipos de actividad extractiva que se encuentre accesible al público; (iii) se fortalezcan las capacidades técnicas de Inhgeomin para certificar laboratorios y asegurar la seguridad de las poblaciones para efectos de monitoreo de las industrias extractivas; (iv) se eliminen las cláusulas de confidencialidad sobre la información técnica, estados financieros, pagos de impuestos, tasas y contribuciones al Estado por las empresas extractivas; (v) se difundan los beneficiarios reales, los titulares, las áreas y los directamente afectados cuando se solicite una concesión minera en todo el territorio nacional; (vi) haya una modificación de la normativa extractiva y ambiental con el fin de solicitar los instrumentos de gestión ambiental correspondientes a los proyectos mineros para garantizar el desarrollo sostenible; (vii) se pueda acceder a información sobre los hechos de contaminación de las

empresas mineras sobre el agua, el aire y las tierras, de los materiales usados y extraídos y los expedientes ambientales, y (viii) se realicen procesos participativos y de consulta previa a las poblaciones con información oportuna, completa y clara sobre los proyectos extractivos.

***Argentina:  
el caso de las  
comunidades indígenas  
de Salinas Grandes y  
Laguna de Guayatayoc***

La importancia del acceso a la información pública para Argentina se desprende del propio sistema político institucional que adopta como forma de gobierno la representativa republicana y federal (artículo 1 de la Constitución Nacional), otorgando un lugar central en el sistema democrático a la publicidad de los actos de gobierno. Si bien el derecho de acceso a la información pública no se encuentra expresamente reconocido en la Constitución, sí se integra a través de la incorporación de los tratados internacionales de Derechos Humanos mencionados en el artículo 75, inciso 22, de la Carta Política. Hasta 2016, Argentina era uno de los pocos países de Latinoamérica que no tenía una ley que regulara el acceso a la información pública de modo general. Contaba tan solo con el Decreto N° 1172/2003, circunscrito al ámbito del Poder Ejecutivo Nacional. No fue sino hasta setiembre de 2016 cuando se sancionó la Ley N° 27.275 sobre Derecho de Acceso a la Información Pública.

Desde el punto de vista de la información pública de carácter ambiental, Argentina reconoce este derecho a través del artículo 41 de la Constitución y de las leyes de presupuestos mínimos de aplicación nacional, como la Ley General del Ambiente N° 25.675 (LGA) y la Ley de Acceso a la Información Pública Ambiental N° 25.831 (LAIPA)<sup>9</sup>. El sistema de presupuestos mínimos es el que adopta Argentina para regular, según su sistema federal, las cuestiones ambientales<sup>10</sup>. Así, corresponde a la Nación dictar las bases de protección ambiental para todas las personas en el territorio nacional, y a las provincias complementar dichas normas con otras que puedan ser más exigentes. La LAIPA entró en vigencia en el año 2004 y regula de manera específica, y para todo el territorio nacional, el acceso a la información pública vinculada con el “ambiente, los recursos naturales o culturales y el desarrollo sustentable” (artículo 2, Ley N° 25.831).

# EL CASO DE LAS COMUNIDADES INDÍGENAS DE SALINAS GRANDES Y LAGUNA DE GUAYATAYOC

---

En Salinas Grandes y la Laguna de Guayatayoc (en adelante Salinas Grandes), ubicadas en la región conocida como la puna, en el noroeste argentino, habitan desde tiempos ancestrales más de treinta comunidades originarias pertenecientes a los pueblos kolla y atacama. Aunque Salinas Grandes tiene una superficie total de 17 552 km<sup>2</sup>, ambiental y culturalmente conforman una sola unidad territorial. Su administración política está dividida entre las jurisdicciones de la provincia de Jujuy (departamentos de Cochinoca y Tumbaya) y Salta (departamentos de La Poma y Cobres). Las comunidades de Salinas Grandes dependen de la tierra para la mayoría de sus actividades económicas. Viven de actividades pastoriles, cría de ovejas y llamas, producción agrícola en pequeños lugares fértiles y cálidos, y la más importante: la extracción de sal. Las salinas han permitido a las comunidades entrar en el mercado regional y obtener otros recursos. Al mismo tiempo, el manejo racional de los sitios donde se encuentra la sal ha evitado su sobreexplotación. Esta relación con la tierra de Salinas Grandes es representativa de la vinculación íntima y espiritual entre el hombre, la naturaleza y el cosmos. Los salares son clasificados como humedales; dependen de agua subterránea que varía debido a los cambios de la recarga, topografía y características de los sedimentos en zonas de descarga. Como humedales altoandinos, son considerados ecosistemas frágiles, escasos y con endemismos relevantes<sup>11</sup>.

A principios de 2010, con la aparición de actividades de exploración en distintos salares argentinos, especialmente para la exploración de litio (mineral denominado el *oro blanco* o el *commodity* del siglo XXI) comienza una nueva historia de lucha en resguardo de los derechos comunitarios y de la Pachamama. Salinas Grandes es uno de los salares que forman parte del llamado “triángulo del litio” integrado por Bolivia, Chile y Argentina. En conjunto, estos tres países albergan aproximadamente un 60% de las reservas de litio de salmueras del mundo. Empresas multinacionales y gobiernos comenzaron a mostrar creciente interés en lograr acceso al “mineral del futuro,” que se utiliza para la producción de baterías para artefactos electrónicos y vehículos a propulsión eléctrica. Estos últimos podrían contribuir a una transición hacia una sociedad post fósil.

Desde ese momento, las comunidades comenzaron a tomar conocimiento de la intención de extraer litio de su territorio, decisiones que no les fueron informadas y en las cuales no tuvieron intervención alguna. En ese sentido, se destaca que Argentina ha avanzado en el reconocimiento de derechos de pueblos originarios, particularmente desde 1994, cuando el Estado argentino reconoció por primera vez la preexistencia de los pueblos indígenas en el artículo 75, inciso 17 de la Constitución Nacional. Al mismo tiempo, ratificó el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales, que posee jerarquía superior a las leyes, y suscribió la Declaración de Naciones Unidas sobre Pueblos Indígenas. Sin embargo, pese a estos avances, todavía son múltiples los desafíos para la implementación.

La preocupación de las comunidades sobre las eventuales consecuencias respecto del equilibrio comunitario y ecológico, sumada a la falta de información sobre los distintos proyectos que pretenden instalarse en su territorio y la no aplicación de los derechos de consulta y consentimiento previo, libre e informado (CCPLI), llevaron a que las comunidades se organizaran en la Mesa de Pueblos Originarios de la Cuenca de Salinas Grandes y Laguna de Guayatayoc para llevar a cabo distintas

acciones en defensa de sus derechos. Así, presentaron una acción judicial ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) por incumplimiento al derecho a la CCPLI con relación a los procesos de exploración y explotación de litio<sup>12</sup>. Posteriormente, llevaron su reclamo a la Relatoría de los Derechos Indígenas y Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU y a la CIDH, actualmente en trámite.

Durante 2014 y 2015 se trabajó en la elaboración de Kachi Yupi, un ejercicio de autodeterminación, de defensa de sus derechos y de relacionamiento de igualdad y respeto con el Estado. Este documento, elaborado por las comunidades de Salinas Grandes, establece un procedimiento de CCPLI para las comunidades indígenas de Salinas Grandes y Laguna de Guayatayoc, de conformidad con el marco jurídico vigente en Argentina. Kachi Yupi busca brindar a las autoridades y actores externos elementos para implementar el derecho de participación y consulta de acuerdo a la cultura de las comunidades de Salinas Grandes. A pesar de haber logrado dicho documento, y de continuar trabajando en conjunto para la vigencia de sus derechos, existe gran dificultad para conocer los proyectos que buscan instalarse en su territorio, porque las comunidades continúan sin tener adecuado acceso a la información minero-catastral.

El acceso a la información de las comunidades sobre proyectos de litio y sus impactos ambientales es un elemento central para poder ejercer derechos de participación y consulta, y así asegurar la efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales, y de los derechos colectivos a la identidad cultural y las tierras de los pueblos indígenas de Salinas Grandes. Por ello, las demandas de esta población y de la sociedad civil de Argentina son principalmente las siguientes: (i) publicación de catastros mineros completa (con datos de personas físicas y jurídicas, ubicación y fecha de inicio y caducidad); (ii) publicación de información ambiental (estudios de impacto ambiental, declaración de impacto ambiental, infracciones, multas, etc.); (iii) información sobre inventario de glaciares y ambiente periglacial (según Ley Nacional de Glaciares N° 26.639); (iv) información de base sobre estudios hídricos existentes en la cuenca, así como datos respecto de los derechos de uso de agua; (v) información sobre proceso y estado de situación de la entrega de títulos comunitarios, y (vi) información sobre procesos legislativos en los que se pueden afectar derechos indígenas.

conflictos asociados a la exploración y explotación de minerales y materiales de construcción, 338 son conflictos relacionados con combustibles fósiles y justicia climática.

8 Ver: <http://www.elcaribe.com.do/2016/11/16/trabajadores-protestan-mina-barrick-gold>.

9 Boletín Oficial: 6 de enero de 2004.

## **Colombia: la zona minera del César, proyecto minero “La Colosa” y el departamento del Chocó**

El modelo económico colombiano ha estado enmarcado en los últimos cuatro gobiernos en una estrategia de expansión de socios comerciales y estrategias de mercado, buscando convertir al país en una potencia en la producción de *commodities* —petróleo, carbón y minerales principalmente—, lo que ha tenido como consecuencia durante el año 2017 el registro de 124 conflictos ambientales activos en todo el territorio nacional, la mayoría de los cuales se origina en proyectos correspondientes a industrias extractivas. Una de las principales causas de esta alarmante cifra es una tensa relación existente entre la ciudadanía, el gobierno y el sector privado, lo cual hace necesario identificar los retos y avances frente a la garantía de los derechos a la participación ciudadana, acceso a la información y transparencia.

La participación ciudadana es una forma de intervención social mediante la cual cada individuo se reconoce como actor frente a una situación determinada, lo que permite que se manifieste mediante sus intereses o expectativas específicas, las cuales se pueden materializar por medio de actuaciones colectivas. Debido a esto, resulta muy importante analizar cómo se ha regulado el derecho a la información en Colombia y cómo su desarrollo ha orientado el derecho a la participación en materia ambiental, bien sea limitándolo o ampliando el marco

de acción de todos los actores que participan en su aplicación.

El último avance de la legislación colombiana para regular el acceso a la información pública se hizo en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información 1712 de 2014, la cual tiene como objetivo “regular el derecho de acceso a la información pública determinando su definición, los principios que rigen el derecho, los procedimientos para su ejercicio y garantía y las excepciones frente a la publicidad de la información” (Ley 1712 de 2014). La norma específica establece “la información con la que deben contar todas las entidades públicas o privadas, que cumplan función pública, para asegurar la transparencia y el control sobre las decisiones de la entidad”. Asimismo, el Estado colombiano ha buscado realizar un control sobre la implementación de la norma, poniendo en marcha un plan de seguimiento de los criterios con los cuales deben contar todas las entidades públicas en el suministro de información (Ley N° 1712 de 2014). Los resultados de este informe dieron cuenta de la existencia de un alto nivel de incumplimiento por las entidades evaluadas, ya que cerca del 42% de las obligaciones no serían cumplidas satisfactoriamente.

En el caso del sector energético, el porcentaje de cumplimiento frente a la garantía de acceso a la información es del 39,2%, lo que resulta bastante bajo

10 “Se entiende por presupuesto mínimo, establecido en el artículo 41 de la Constitución nacional, a toda norma que concede una tutela ambiental uniforme común para todo el territorio nacional, y tiene por objeto imponer condiciones necesarias para asegurar la protección ambiental. Su contenido debe prever

teniendo en cuenta que el sector energético en Colombia es de los más impulsados desde el plan nacional y de los que mayores impactos genera en materia social y ambiental. Aún más crítico resulta que entidades como la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) tenga el porcentaje más bajo de cumplimiento (12,5%), debido a la incorrecta publicación que hace de la información que se le exige, dejando en evidencia la falta de compromiso de las instituciones de publicar la información y cumplir con los principios de accesibilidad y calidad de aquella (Ambiente y Sociedad, 2017).

Es importante destacar que en Colombia, al igual que en toda la región, existe un proceso de flexibilización normativa en materia ambiental. Esto se ve reflejado en el actual proceso de licenciamiento ambiental, por ejemplo, en la disminución de tiempos para el desarrollo de etapas tan importantes como la evaluación de los estudios de impacto ambiental, que permitiría a los ciudadanos conocer de manera técnica y específica los impactos sociales y ambientales que generará determinado proyecto en su territorio. Tampoco se encuentran estos documentos en los portales de las corporaciones autónomas regionales ni de la ANLA, lo que limita la materialización del derecho al acceso a la

información en el proceso de licenciamiento ambiental, más aún cuando vía jurisprudencia se reconocen como documentos fuera de la categoría de reserva legal.

En el actual contexto de post acuerdo de paz, se exige al gobierno nacional un compromiso efectivo frente al cumplimiento de normas como la Ley N° 1712, teniendo en cuenta que la sociedad civil asume día a día un rol más activo frente a las problemáticas ambientales existentes. El caso de los diferentes procesos de consultas populares en el país demuestra la necesidad de fomentar canales de información más efectivos que permitan un rol activo de la ciudadanía, desde el inicio, en la estructuración del ordenamiento territorial del país, al igual que en la proyección de los usos del suelo. De este modo se garantizaría una inclusión efectiva de los planes de vida de las comunidades y se establecería una visión de desarrollo inclusiva y democrática. Con el fin de describir en casos concretos los retos en términos de acceso a la información, a continuación se presentan tres casos en los departamentos del César, Tolima y Chocó que evidencian una serie de impactos e irregularidades, traducidos en la vulneración de derechos humanos a las comunidades rurales, en todas las fases de implementación de los proyectos mineros.

## **LOS CASOS DE ZONA MINERA DEL CÉSAR, PROYECTO MINERO "LA COLOSA" Y EL DEPARTAMENTO DEL CHOCÓ**

---

La Zona Minera del César (ZMC) tiene una extensión de 2 423,5 km<sup>2</sup> y se localiza en el departamento del César, en los municipios de Becerril, Agustín Codazzi, La Jagua de Ibirico, Chiriguaná y El Paso. En la ZMC se encuentran en seguimiento por la ANLA siete proyectos de minería de carbón a cielo abierto y un proyecto del sector de hidrocarburos. En dicha zona se explota el 59% del carbón total del país, lo que para el primer trimestre del año 2017 significó 22 209 405 toneladas.

El caso de la ZMC nos ofrece una panorámica lamentable frente a la garantía del derecho a la información para las comunidades en la fase de explotación de los proyectos mineros. Se advierte precariedad en el acceso público a la información relativa a los impactos generados por la extracción, lo que ha dificultado las posibilidades de un control social efectivo. Aspectos básicos como la notificación a las comunidades afectadas no vienen siendo realizados en el marco de los procesos de licenciamiento ambiental. Aunque existe un Sistema de Información Ambiental a través de un portal web administrado por el Ministerio de Ambiente, este ofrece datos limitados e insuficientes sobre los impactos socioambientales de las actividades extractivas, pues en ellos no aparece información integral sistematizada sobre los proyectos mineros.

La consulta directa de los expedientes físicos de las licencias o planes de manejo ambiental es compleja e insuficiente, debido a la complejidad de su contenido y al

uso de un lenguaje técnico. Además, en dichos expedientes no se encuentra la totalidad de la información relevante y estos solo reposan en las oficinas de la autoridad competente (en el caso del César es la ANLA, por lo cual estos reposan en Bogotá, lejos de las comunidades afectadas por los proyectos). Sumado a lo anterior, tras más de veinte años de explotación de carbón a gran escala y a cielo abierto en el departamento del César, no se cuenta con ningún tipo de información técnica adecuada sobre los impactos acumulativos y sinérgicos en la ZMC, específicamente en los aspectos de salud y agua en el departamento, pese a que en el caso de la salud hay una obligación vigente e incumplida desde el año 2008 de realizar un estudio epidemiológico que determine el impacto en la salud de la población producida por la explotación de carbón a cielo abierto. Tampoco se ha cumplido con la elaboración de Evaluaciones Ambientales Estratégicas, pese a ser un compromiso del gobierno nacional consagrado dentro del Plan de Desarrollo Nacional. Sobre este asunto es importante comprender que la generación de información ambiental es un requisito *sine qua non* en lo que al acceso mismo de la información se refiere.

Por último, en relación con las prácticas corporativas contrarias al principio de transparencia, la extracción a gran escala de carbón en el departamento del César expone las irregularidades en las que incurren las empresas, especialmente aquellas estrategias de evasión de responsabilidades legales en materia fiscal, contractual, económica y predial. Son comunes las prácticas de falsedad e imprecisión en los procesos de rendición de cuentas, debilidad y manipulación de los marcos normativos que apuntan a un control de la actividad empresarial y la ausencia de un sistema institucional eficaz que aplique medidas de control-sanción. Se destacan, por su gravedad, las estrategias empleadas por Drummond y Prodeco para alterar sus obligaciones en materia tributaria y de pago de regalías a la Nación, por medio de fórmulas de compensación en donde la apuesta de las empresas es ganar y ganar.

En el caso del departamento del Tolima, la situación también ha sido irregular. En este departamento, se proyectó la puesta en marcha del proyecto minero de gran escala “La Colosa”, en el cual se planeaba la extracción a cielo abierto de cerca de 33 millones de onzas de oro (AngloGold Ashanti, 2014). El proyecto se ubica en la vertiente oriental de la Cordillera Central, en la jurisdicción del municipio de Cajamarca, dentro de la cuenca del río Bermellón. Se encuentra actualmente en fase de exploración, y por la magnitud de reservas estimadas, podría estar entre los diez proyectos mineros de oro más grandes del mundo de acuerdo con categorizaciones del sector minero (Mining, 2013 y 2015). Los obstáculos en el acceso a la información en este caso han incluido largas esperas y mucha burocracia en el acceso a la información ambiental. Asimismo, no se ha permitido acceso a los estudios de monitoreo de los aspectos bióticos, hidroclimatológicos e hidrogeológicos llevados a cabo como requisito de la fase de exploración, por cuanto los convenios que se suscribieron entre la empresa y algunas instituciones de educación superior en el país con el fin de efectuar dichos monitoreos incluían cláusulas de confidencialidad.

Por otro lado, tenemos el caso del Consejo Comunitario Mayor de la Organización Popular y Campesina del Alto Atrato (Cocomopoca), comunidad afrodescendiente asentada en la subregión del Alto Atrato, en el departamento del Chocó. En las 73 317 hectáreas que el Estado colombiano reconoció a Cocomopoca con título de propiedad, según información oficial suministrada se han celebrado veintiún contratos de concesión con empresas mineras e individuos que los faculta a explorar y explotar 17 303,25 hectáreas del territorio colectivo titulado. Adicionalmente, en la actualidad se tramitan veintisiete nuevas solicitudes de concesión minera, que coinciden con 34 379,95 hectáreas, y otras 6 679,48 hectáreas son hoy objeto de solicitudes de formalización minera, toda vez que en ellas se practica una minería informal de media escala. Adicionalmente, el gobierno nacional delimitó tres bloques

mineros más en el área de influencia de Cocomopoca. Hoy en día, de las 73 317 hectáreas, 58 362,68 ha están afectadas o amenazadas por figuras que permiten la exploración o explotación de recursos minerales en su espacio de vida y relacionamiento comunitario (Unidad de Restitución de Tierras, 2014).

En este caso, la información oficial entregada por el Estado relativa a la configuración de proyectos en el departamento a las comunidades ha sido inexacta, lo cual advierte la vulneración del principio de veracidad. Asimismo, las comunidades deben sufragar los costos económicos para obtener información de los contratos de concesión minera, de las licencias y planes de manejo ambiental, la cual es indispensable para tener conocimiento más preciso de los proyectos mineros. De otra parte, es precaria la facilidad y celeridad en los procesos de acceso a documentos cruciales para el entendimiento de las dimensiones de los proyectos. El caso de Chocó muestra que los tiempos que debe agotar una comunidad para tener acceso a los expedientes de los contratos de concesión minera son muy prolongados y conllevan múltiples trámites administrativos.

Los tres casos anteriores son evidencias claras de cómo en las distintas fases de los proyectos extractivos (ya sea en explotación a gran escala, caso César; en exploración, en el caso del Tolima, o en etapas previas e iniciales, como en el caso del Chocó) se vulnera el derecho a la información. De este modo, las restricciones al derecho de acceso a la información ambiental documentadas en los párrafos precedentes imposibilitan la participación ambiental, por cuanto al no conocer con certeza los proyectos extractivos en los distintos territorios, no resulta posible comprender sus características y de esta manera acudir a la utilización de mecanismos de participación ambiental idóneos y efectivos.

Por ello, las demandas de las poblaciones locales y de las organizaciones de sociedad civil de Colombia son las siguientes: (i) que se actualice en tiempo real el Sistema de Información Ambiental, de tal manera que los interesados cuenten con información completa y veraz; (ii) que las copias de los expedientes ambientales de los proyectos mineros reposen en oficinas dentro de la jurisdicción de las zonas afectadas y sean de acceso libre para los habitantes de los territorios; (iii) que se realicen socializaciones periódicas de los avances de los proyectos mineros a las comunidades afectadas, con información completa, clara, oportuna y veraz; (iv) que se levante la información ambiental de los distintos territorios afectados por actividades extractivas a través de metodologías adecuadas como el análisis de los impactos acumulativos y sinérgicos y se realicen Evaluaciones Ambientales Estratégicas, de manera participativa, transparente y auditada; (v) que la información en materia fiscal, contractual, económica y predial de las empresas extractivas sea de acceso público, que su contenido sea veraz, completo y con publicación oportuna; (vi) que se eliminen las cláusulas de confidencialidad existentes entre las empresas mineras y sus contratistas encargados de realizar estudios ambientales y sociales en las zonas afectadas por la actividad extractiva; (vii) que se cumpla con los tiempos establecidos en la ley de respuesta a las solicitudes de acceso a la información, y (viii) que se permita el acceso a la información relacionada con los proyectos extractivos de manera gratuita.

### **3.7 Brasil: la ruptura de represa de mina de hierro de la empresa Samarco en Mariana**

El sector de la minería en Brasil, responsable de grandes superávits comerciales entre 2003 y 2013, ha recibido muchas inversiones por el Estado, en el marco de un modelo de desarrollo que tiene un impacto significativo sobre los derechos humanos de miles de personas. Al mismo tiempo, cantidades significativas de recursos han sido obtenidas por las empresas mineras que operan en el país, pero con la desproporcionada reducción de los ingresos a las arcas públicas. Tales ingresos son utilizados principalmente por los gobiernos locales (estados y municipios) sin mayores limitaciones, lo que redundará en gastos sin compromiso para la generación de bienestar para las poblaciones directamente afectadas por proyectos mineros, con baja transparencia y con un control social reducido. Los recientes cambios en el sector de la minería en Brasil siguen la misma lógica: tienen un bajo grado de debate con la sociedad y están guiados por dinámicas que favorecen la atracción de inversiones en detrimento de las normas de protección ambiental y medidas de protección a las comunidades directamente afectadas.

En Brasil impera la falta de transparencia y control social en la aplicación de los recursos de las regalías mineras. Los municipios y los estados reciben la mayor parte de las regalías (llamadas Compensación Financiera por la Exploración de los Recursos Minerales - CFEM): un 65% y 23%, respectivamente. En la práctica, las regalías corresponden a una cantidad transferida como compensación por los daños causados por la minería. Los estados y municipios tienen amplia libertad para utilizar

el producto de la CFEM, aprovechando una legislación que no solo establece unos límites a los gastos, sino que carece de directrices claras sobre el uso de esta receta. Como resultado, las cantidades voluminosas derivadas de la CFEM se emplean con baja transparencia, sin ningún tipo de compromiso con la generación de bienestar para las comunidades directamente afectadas (INESC, 2017)<sup>13</sup>. Sin embargo, la información sobre el uso de la CFEM tendría que ser accesible de manera clara, didáctica y oportuna, como lo exige la Ley Complementaria 131/2009 de 27 de mayo de 2009 y la Ley de Acceso a la Información (Ley 12.527 de 18 de noviembre de 2011)<sup>14</sup>.

El 25 de junio de 2017 se publicaron los cambios en las reglas de minería en Brasil, incluyendo las nuevas tasas de la CFEM, la creación de una Agencia Reguladora de Minería (que sustituirá al Departamento Nacional de Producción Mineral) y cambios en las reglas del Código de Minería. Los cambios se produjeron a través de Decreto Presidencial (*Medida Provisória*), instrumento de iniciativa del Poder Ejecutivo que tiene entre sus funciones el reducido espacio de debate, ya que para su eficacia, en un primer momento, se hace sin la aprobación del Parlamento. Los cambios en el Código de Minería en veintitrés puntos de la ley actual han ignorado el debate sobre el nuevo curso en el Código de Minería de la Cámara de Diputados desde el año 2013<sup>15</sup>. Aunque hay fuertes críticas sobre la redacción del nuevo código<sup>16</sup>, que ha incluido la influencia indebida del lobby de las empresas del sector<sup>17</sup>, el proyecto al menos respeta

el proceso legislativo ordinario del Congreso Nacional de Brasil, con un mínimo de transparencia, participación y control social con las medidas provisionales adoptadas

a finales de julio de 2017, que hasta este punto ha sido comprometida.

## **EL CASO DE LA RUPTURA DE REPRESA DE MINA DE HIERRO DE LA EMPRESA SAMARCO EN MARIANA**

---

El mayor desastre ambiental en la historia de Brasil fue la ruptura de una represa utilizada para la extracción del hierro en el municipio de Mariana (estado de Minas Gerais), ocurrida el 5 de noviembre de 2017. El rastro de la destrucción causada por la ruptura sigue provocando daños al medio ambiente de la región — el lodo vertido en el relave alcanzó a más de 600 km de la ubicación original de la represa—, afectando, directa o indirectamente, la vida de más de tres millones de personas. Las empresas dueñas de la represa (Samarco / Vale / BHP Billiton) han estado trabajando para completar acuerdos extrajudiciales guiadas por una baja transparencia y sin la participación de las comunidades afectadas, con cláusulas insuficientes para garantizar soluciones eficaces y la debida compensación a las víctimas. La realización de un acuerdo entre las empresas y el Estado sin la participación de las víctimas de la tragedia, la falta de recursos judiciales efectivos a las poblaciones afectadas, la ausencia de información sobre la calidad del agua en la zona y la restricción al acceso a la información sobre la situación la represa antes del rompimiento son ejemplos del impacto sobre los derechos humanos de millones de personas por la escasa transparencia en la gestión y supervisión del sector minero por el Estado brasileño.

Es importante destacar que no hubo participación de la ciudadanía en la elaboración de un plan de contingencia y ni siquiera se informó a las comunidades afectadas sobre los procedimientos a seguir en caso de emergencia. Las investigaciones preliminares muestran que no hubo un sistema de alarma sonora para advertir a las comunidades que se encuentran alrededor de la empresa acerca de un eventual accidente y ni siquiera se había entrenado a los funcionarios para ayudar a las familias de las zonas aledañas en casos de ruptura de la represa. Por otra parte, en el estudio de impacto ambiental para el proyecto se subestimó la cantidad de comunidades que podrían verse afectadas por una falla en los diques de contención<sup>18</sup>.

Después del accidente hubo falta de información sobre la calidad y seguridad del agua. La violación del derecho a la información sobre los riesgos sociales y medioambientales y el suministro de agua potable se produjeron de diferentes maneras. En la medida en que el lodo ha progresado por el Río Doce, los municipios han tenido que suspender urgentemente la absorción de agua. Sin embargo, hasta la presente fecha no se han elaborado informes concluyentes sobre la toxicidad del lodo o la calidad del agua potable. A pesar de la existencia de informes que apuntan hacia la presencia de metales pesados por encima de lo permitido y su inadecuación para el consumo, algunas ciudades reanudaron la captación y tratamiento del agua del Río Doce, aprovechando el uso de sustancias químicas y orgánicas para facilitar la sedimentación de sustancias que causan turbidez del agua y disminución de oxígeno<sup>19</sup>.

Asimismo, el derecho fundamental de los individuos y de las comunidades

afectadas a acceder a los recursos administrativos y judiciales eficaces ha sido violado por la aprobación del llamado “Acuerdo” entre la empresa Samarco y el gobierno brasileño, sin ningún tipo de participación o consulta a las comunidades afectadas. El derecho a interponer un recurso judicial efectivo es irrenunciable, ya que está consagrado en una disposición constitucional: el artículo 5, XXXV de la Constitución brasileña, que establece que “ninguna ley podrá excluir cualquier amenaza o violación del derecho de disfrute del poder judicial”. Sin embargo, las víctimas que acepten las propuestas de compensación y reparación realizadas en el marco del acuerdo están obligadas a renunciar a su derecho a interponer un recurso judicial efectivo con miras a la reparación de cualquier daño causado por la tragedia, incluso aquellos que no han sido reparados o que no son conocidos.

Por ello, la población local y las organizaciones de la sociedad civil de Brasil demandan lo siguiente: (i) promover el debate sobre la asignación de los ingresos por regalías mineras (Compensación Financiera por la Exploración de los Recursos Minerales); (ii) garantizar la participación social y transparencia en las decisiones de la nueva Agencia Nacional de Minería; (iii) mejorar los planes de contingencia e información de aplicación de políticas para los procedimientos de emergencia a las comunidades afectadas por la ejecución de grandes proyectos extractivos; (iv) garantizar el acceso a la información sobre la calidad y seguridad de los fuentes de agua que podrían haber sido afectadas por la contaminación de la cuenca del Río Doce; (v) garantizar las condiciones para la participación efectiva de las comunidades afectadas por la ruptura de la represa en el Río Doce en las negociaciones sobre reparaciones entre las compañías propietarias de la represa y el Estado brasileño, y (vi) alcanzar una efectiva participación de los afectados en el proceso de implementación de una empresa de explotación minera, así como en el tratamiento de violaciones de derechos humanos que surgen de ella.

### ***3.8 Perú: una promesa de transparencia jamás cumplida***

En el Perú, el derecho de acceso a la información pública se encuentra sustentado en el numeral 5 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú. Es a partir de 2000, con el proceso de modernización del Estado a través de la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado (Ley N° 27658) y su Reglamento (DS N° 030-2002-PCM), que incorpora principios para evitar la corrupción y promover la transparencia, conducidos por la Dirección General de Gestión Pública de la PCM, ahora Secretaría de la Gestión Pública-SGP<sup>20</sup>, y en el Poder Legislativo por la Comisión de Descentralización, Regionalización y Modernización de la Gestión del Estado<sup>21</sup>. Un hito importante fue la suscripción en julio de 2002 del Acuerdo Nacional —de donde se sostienen todos los cambios iniciados para promover la transparencia—, el cual incluyó ocho políticas nacionales ligadas a la promoción de un “Estado eficiente, transparente y descentralizado”, entre ellas la Vigésima Sexta Política Nacional: promoción de la ética y la transparencia y erradicación de la corrupción, el lavado de dinero, la evasión tributaria y el contrabando en todas sus formas.

De este modo, en la década de 2000 se promulga diversa normativa en distintos sectores ligados a incrementar la transparencia y prevenir la corrupción, como el Ministerio de Justicia, la Contraloría General de la República, el Poder Judicial y la Policía Nacional del Perú - PNP. El mayor avance en transparencia y acceso a la información se dio en 2003, con la promulgación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Ley N° 27806) y su Reglamento (DS N° 072-2003-PCM, modificado por DS N° 070-2013-PCM).

Posteriormente, por Ley N° 27927 se agregan algunos artículos a esta ley<sup>22</sup> y por DS N° 043-2003-PCM se aprueba su Texto Único Ordenado correspondiente. A partir de 2010 se publicaron diversos dispositivos para regular la información a ser publicada a través de los portales web de las entidades. Por ejemplo, se aprobó la implementación del Portal de Transparencia Estándar en las Entidades de la Administración Pública (DS N° 063-2010-PCM) y la Directiva N° 001-2010-PCM/SGP “Lineamientos para la Implementación del Portal de Transparencia Estándar en las Entidades de la Administración Pública” (RM N° 200-2010-PCM), las cuales establecen la obligatoriedad de contar con cierta información en los Portales de Transparencia Estándar - PTE. Luego, con la RM N° 203-2012-PCM se modifica el artículo 10 de la Directiva N° 01-2010-PCM/SGP, con lo cual los PTE pasan a tener de nueve a diez rubros

temáticos con información específica.

En 2013, mediante Ley N° 29976 se conforma la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción - CAN<sup>23</sup> y se aprueba su Reglamento (DS N° 089-2013-PCM). La CAN elaboró el Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción para el período 2012-2016 (DS N° 119-2012-PCM)<sup>24</sup>, que establece la obligatoriedad de las entidades públicas a elaborar sus planes anticorrupción sectoriales e institucionales y luego de ello, la PCM aprobó la Estrategia Anticorrupción del Poder Ejecutivo (DS N° 046-2013-PCM). Al 2016 solo ocho entidades del país contaban con un Plan Sectorial o Institucional Anticorrupción. Además, en junio de 2013 también se modificó el Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (DS N° 070-2013-PCM), que especifica mayores requerimientos a las entidades para cumplir cabalmente con la Ley.

En el ámbito sectorial, el MINAM en 2009 aprobó el Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública Ambiental y Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales (DS N° 002-2009-MINAM), sin embargo, esta norma no viene siendo implementada. Un último instrumento importante en el país que soporta la transparencia y el acceso a la información es el *Plan Bicentenario de 2010: el Perú hacia el 2021* (DS N° 054-2011-PCM), que incorpora el Eje Estratégico 3: Estado y Gobernabilidad, la promoción de la transparencia y el derecho al acceso a la información pública, aprobado en 2011.

Otra iniciativa interesante de la cual el Perú forma parte es la iniciativa EITI, implementada desde el año 2005. Una de las mayores demandas de sociedad civil es que se incorpore la difusión de información socioambiental dentro de los Informes Nacionales de Conciliación Nacional respecto de los pagos ambientales de las empresas, los instrumentos de gestión ambiental y la fiscalización ambiental. Esto ya se ha incorporado dentro de la parte contextual del informe y se espera que sea incorporada dentro del propio informe el próximo año.

Por otro lado, en 2012 el Perú ingresa a la Alianza de Gobierno Abierto (OGP). La Comisión Multisectorial que implementaría el Plan de Acción de Gobierno Abierto (DS N° 003-2013-PCM), con integrantes de la sociedad civil, elaboró una versión consensuada de proyecto de ley de creación de una Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información de 2012 a

ambiental y el desarrollo sustentable” (artículo 6, Ley N° 25.675).

11 Más información en: <http://www.mma.gob.cl/1304/w3-article-55816.html>.

12 Disponible en: [https://cl.boell.org/sites/default/files/protocolo\\_final.pdf](https://cl.boell.org/sites/default/files/protocolo_final.pdf).

13 Ver: <http://bit.ly/2tQiz3D>.

14 LC 131/2009 establece normas de finanzas públicas para garantizar una gestión fiscal responsable y otras medidas con el fin de determinar la disponibilidad real - tiempo, la información detallada sobre la ejecución presupuestaria y financiera de la Unión, los estados, el Distrito Federal y los municipios.

15 Proyecto de Ley N° 5807 de la Cámara de Diputados de Brasil, al 19 de junio de 2013. Ver: <http://bit.ly/2vjGMfv>.

2014. Se trató de un documento que recogió los aportes de sociedad civil, de la propuesta inicial del proyecto de ley de la Defensoría del Pueblo y del proyecto de ley de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM).

Tras un año de funcionamiento de esta Comisión, el 5 de diciembre de 2014 las organizaciones de la sociedad civil suspendieron su participación en ella. El motivo fue la negativa del gobierno en aprobar el Plan de Gobierno Abierto 2014-2016, trabajado y concordado con sociedad civil, que consideraba de carácter prioritario la creación de esta autoridad. A pesar de ello, el 17 de julio de 2015 se aprobó el Plan de Gobierno Abierto 2015-2016 (RM N° 176-2015-PCM), documento que no contó con la participación de la sociedad civil involucrada en este tema y que tampoco incluyó este compromiso.

Tras diversos pronunciamientos de más de treinta organizaciones de la sociedad civil, miembros del Foro de Gobierno Abierto (plataforma de sociedad civil que hace seguimiento a OGP) propusimos la creación de una Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información con autonomía funcional, económica y administrativa, que dirija la política de transparencia y cree jurisprudencia en los ámbitos nacional y regional, con un presupuesto específico diseñado por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

En 2016, el proyecto consensuado de la Autoridad Nacional fue llevado a la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (CAN) para su discusión (y ver la manera que se apruebe en esa instancia), impulsado desde diferentes organizaciones. El 10 de mayo de

2016, la CAN aprobó un proyecto de ley que crea la autoridad nacional para la transparencia y el acceso a la información pública. Esto parecía ser un aliento para sociedad civil, pues recogía sus preocupaciones, así como la propuesta de la Defensoría del Pueblo y de la PCM de contar con un organismo técnico especializado (OTE) en esta materia.

Para cumplir una promesa de campaña, el 12 de setiembre de 2016 el nuevo gobierno creó un grupo de trabajo dentro del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUS) encargado de elaborar la propuesta de informe técnico para la creación del tan anhelado ente (RM N° 0268-2016-JUS). Organizaciones de la sociedad civil fuimos invitadas en noviembre pasado para dar aportes a esta iniciativa. A pesar de ello, lo publicado por el gobierno el pasado 8 de enero no obedece a las demandas de la sociedad civil ni a las principales propuestas del grupo de trabajo creado.

El Poder Ejecutivo publicó un decreto que no recogió las demandas de la sociedad civil impulsadas desde 2012, ni contó con la publicidad adecuada a pesar de ser una norma sobre transparencia. Es más, hizo modificaciones a la Ley de Transparencia que restringen el derecho de acceso a la información, ampliando plazos de entrega de información, extendiendo los recursos y procesos que tiene el ciudadano para acceder a información y dando lineamientos para delimitar información clasificada como secreta, reservada o confidencial, cuando esto ya se encuentra estipulado en la Ley de Transparencia y en la Constitución Política del Perú, con lo que estas normas de carácter general se ven vulneradas.

## **DEBILITAMIENTO DE LOS ESTÁNDARES SOCIOAMBIENTALES Y UNA PROMESA JAMÁS CUMPLIDA: LA FALLIDA AUTORIDAD DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN**

---

Debilitamiento de los estándares socioambientales y una promesa jamás cumplida: la fallida autoridad de transparencia y acceso a la información

Desde el año 2013 se han venido publicando normas en el país sin la adecuada transparencia y participación de la población. Con la publicación del DS N° 054-

16 “Nuevo Código de Minas pone en peligro las tierras indígenas, dice el ex jefe de la COIAB”. Ver: <http://bit.ly/2viEgqW>.

17 “Nuevo código de minería está escrito en la computadora abogado de la minería”. Ver: <http://bbc.in/2vjEfcS>.

2013-PCM y el DS N° 060-2013-PCM, se marcó un punto de quiebre importante para la gestión ambiental, pues se establecieron menores procedimientos en materia de Certificado de Inexistencia de Restos Arqueológicos (CIRA), procedimientos para servidumbres sobre terrenos eriazos del Estado para proyectos de inversión, se relajó el instrumento de gestión ambiental al exonerar del proceso de actualización o modificación correspondiente en el caso de ampliaciones o variaciones de los componentes auxiliares del proyecto (a través de los Instrumentos Técnicos Sustentatorios - ITS), se definieron términos de referencia para proyectos con características comunes y se redujeron los plazos en el proceso de certificación ambiental para el sector Energía Minas, entre otras medidas.

La creación de los ITS como instrumentos de gestión ambiental complementarios y cuyo plazo de evaluación es de quince días hábiles no implica un proceso de participación, ya que se destinan únicamente a aquellos casos en donde el “impacto ambiental es no significativo”. Antes era obligatoria la participación ciudadana ante la realización de cualquier modificación del Estudio de Impacto Ambiental (EIA). Diversos conflictos sociales ocurren en torno a su aprobación, pues los ITS han sido desnaturalizados y aplicados para realizar cambios mayores a grandes proyectos extractivos, hay ausencia de rigurosos criterios técnicos para su delimitación, falta claridad del significado de “impactos no significativos” y metodologías que definen los impactos acumulativos y sinérgicos<sup>25</sup>.

Por otro lado, la aprobación del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos (DS N° 039-2014-EM) significó la vulneración del derecho de acceso a la información al indicar que habría información sobre antecedentes técnicos, financieros y otros del estudio ambiental clasificada como secreta, reservada o confidencial con el fin de proteger los aspectos industriales, las invenciones, procesos patentables y otros aspectos de la acción propuesta (artículo 43), contraviniendo la Constitución Política y el TUO de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la información<sup>26</sup>.

Por otro lado, la Ley N° 30230 aprobada en 2014 es claramente inconstitucional, toda vez que contradice lo señalado en el artículo 2 de la Constitución Política del Perú, de manera que reduce las garantías de protección de la población en cuanto a salud, calidad de vida y derecho a gozo de un medio ambiente equilibrado<sup>27</sup> y debilita el Sistema Nacional de Gestión Ambiental, así como los sistemas que lo conforman como el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) y el Sistema Nacional de Fiscalización Ambiental (SINEFA) e instituciones competentes.

Con respecto al debilitamiento del SEIA, la Ley N° 30230 limita al MINAM en el ejercicio de sus funciones en cuanto al establecimiento de los Límites Máximos Permisibles (LMP) y Estándares de Calidad Ambiental (ECA), puesto que dispone que estos solo se podrán aprobar con el voto favorable del Consejo de Ministros, lo que resta autonomía al MINAM como ente rector de la gestión ambiental en el país. Es similar lo que ocurre con el establecimiento de Zonas Reservadas (categoría de Áreas Naturales Protegidas), que también pueden ser creadas solo con la aprobación del Consejo de Ministros. Luego de ello, ninguna zona reservada ha sido creada por el Consejo de Ministros, aunque hay propuestas que no han sido aprobadas, como la de Zona Reservada Mar Pacífico Tropical Peruano<sup>28</sup>.

18 “El desastre y su (falta de) las formas político-institucionales”. Ver: <https://www.ufmg.br/boletim/bol1935/2.shtml>.

19 Informe del Grupo de Evaluación Independiente del Estudio de Impacto Ambiental (GIAIA), en: [http://giaia.eco.br/wp-content/uploads/2015/12/Resultados-11\\_12-Agua-GIAIA.pdf](http://giaia.eco.br/wp-content/uploads/2015/12/Resultados-11_12-Agua-GIAIA.pdf) y el Núcleo Política, Economía, Minería, Medio Ambiente y Sociedad (poemas), vinculado a la Universidad Federal de Juiz de Fora - UFJF, en: <http://www.ufjf.br/poemas/>.

20 Mediante DS N° 006-2002-PCM se aprueba el Reglamento de Organización y Funciones - ROF de la PCM, que establece la Secretaría de Gestión Pública. En la actualidad rige el ROF, aprobado por DS N° 063-2007-PCM y modificado por DS N° 057-2008-PCM, DS N° 010-2010-PCM y DS N° 079-2011-PCM.

21 En esa línea, en 2012 se aprobó la Estrategia para la Modernización de la Gestión Pública (DS N° 109-2012-PCM), la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública (DS N° 004-2013-PCM) y el Plan de Implementación de dicha política 2013-2016 (RM N° 125-2013-PCM).

En adición a ello, la Ley N° 30230 quita al MINAM y otorga al Consejo de Ministros las prerrogativas y atribuciones respecto del ordenamiento territorial en el país: ni la zonificación económica ecológica ni el ordenamiento territorial, que se expresaban a través de planes específicos, asignan usos ni exclusiones de uso. Asimismo, esta ley establece integrar procedimientos como la autorización de desbosques sin tener claridad respecto de las implicancias asociadas, reduce los plazos para la emisión de las opiniones técnicas en el marco del proceso de certificación ambiental a 45 días hábiles poniendo en riesgo la validez y rigurosidad técnica de la evaluación, y crea la figura de sanciones a los funcionarios que hacen la evaluación, siendo esta una medida de coacción para la aprobación de los estudios presentados.

En relación con el debilitamiento de la fiscalización ambiental en diversos frentes<sup>29</sup>, con la Ley N° 30230 (artículo 19°) el OEFA perdió facultades en cuanto a la imposición de sanciones ambientales, situación que se mantendrá hasta julio de 2017. Ello genera incentivos perversos en las empresas para incumplir la normativa ambiental y afecta el presupuesto de dicho organismo. Se presentó el Proyecto de Ley N° 264-2016-CR para derogar el artículo mencionado<sup>30</sup>, pues la propia OEFA y la Defensoría del Pueblo<sup>31</sup> señalan la necesidad de devolver la potestad sancionadora al OEFA dado que las infracciones y reincidencias en materia ambiental han aumentado en vez de disminuir desde la vigencia de la Ley N° 30230<sup>32</sup>. Empresas del sector hidrocarburos, por ejemplo, pasaron de un 24% de incumplimientos a un 76% con la Ley N° 30230. Las empresas del sector pesca alcanzaron un pico de 76% de incumplimientos con la nueva ley, cuando en el pasado solo registraron un 2%. Las mineras pasaron de 10% a 37% de incumplimiento. Toda la Ley 30230 debe ser revisada o derogada.

En noviembre de 2015 se aprobó la Ley N° 30359, Ley para la Implementación de Acuerdos Binacionales entre Perú y Ecuador y Ejecución del Proyecto Binacional Puyango Tumbes, que propone recortar por primera vez en el Perú un Área Natural Protegida (Parque Nacional Cerros de Amotape) de carácter intangible en pro de hacer un proyecto de infraestructura. Se recomienda derogar esta ley, porque atenta contra la normativa que declara la intangibilidad las ANP.

En este marco, el Perú ha vivido uno de los más grandes desastres ambientales debido a los doce derrames en la Amazonía ocasionados en el Oleoducto Nor Peruano de la empresa estatal Petroperú en 2016; solo los seis primeros significaron alrededor de 10 399 barriles de petróleo derramados. En la crisis pudo verse que el Estado no tiene una estrategia intersectorial rápida y coordinada contra emergencias ambientales y hay una demora para atender los procesos de remediación y las continuas rupturas del ducto, que actualmente se encuentra sin operar. Es necesario fortalecer el rol de la OEFA ante estas situaciones de derrames y contaminación ambiental; su debilitamiento ha permitido la no aplicación rápida de las multas y que las medidas correctivas no hayan sido cumplidas, generando una situación de indefensión para los pobladores locales que han sufrido impactos a su vida y salud.

En diciembre se promulgaron varios decretos legislativos por el Ejecutivo que vulneran derechos. La propuesta es que estos sean derogados<sup>33</sup>. El Decreto Legislativo N° 1292, que declara de “necesidad pública o interés nacional” la operación del Oleoducto Nor Peruano, faculta al Estado peruano a adquirir los terrenos necesarios para la operación del oleoducto, es decir, a expropiar terrenos de las comunidades campesinas y nativas adyacentes o cercanas al oleoducto, sin procedimiento de consulta previa. Recomendamos revisar y garantizar los derechos establecidos en el Convenio N° 169 y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, especialmente en lo que concierne al derecho a la consulta previa y el derecho a sus territorios ancestrales.

22 Se precisó la información que podía ser excluida del acceso público, para ayudar a los funcionarios del Estado a identificarla. El Congreso dividió la información que no es de acceso público en tres grandes grupos: información secreta (militar y de seguridad nacional), información reservada (militar, orden interno, seguridad nacional, acción externa), e información confidencial (secreto tributario, bancario, profesional, intimidad personal, procesos

También es preciso implementar una base de datos georreferenciada compartida y centralizada de los territorios indígenas, comunidades nativas y campesinas en proceso de reconocimiento o titulación, entre otros.

El Decreto Legislativo N° 1353, que crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, limitaría el ejercicio del derecho de acceso a la información, pues no hay autonomía de la autoridad al ser una dirección dentro del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUS). Tampoco emite sanciones efectivas a los funcionarios que nieguen información a la población, pues solo se limita a que los entes públicos transmitan sus quejas a un Tribunal desvinculado de la “autoridad” y también dependiente del MINJUS. Además, la norma dicta elaborar lineamientos para la clasificación de información secreta, reservada o confidencial, a través de la generación de lineamientos elaborados por los sectores, bajo la coordinación de la “autoridad”; se extiende el plazo de entrega de información de siete días (tal como lo señala la Ley de Transparencia) a diez, y finalmente, se faculta a las instituciones públicas a que, en dichos diez días, puedan informar a la ciudadanía sobre una nueva fecha para la respuesta a las solicitudes de acceso a la información.

El Decreto Legislativo N° 1285, que modifica el artículo 79 de la Ley N° 29338, Ley de Recursos Hídricos, y establece disposiciones para la adecuación progresiva a la autorización de vertimientos y a los instrumentos de gestión ambiental, indica que solo la Autoridad Nacional del Agua (ANA) autorizará el vertimiento del agua residual tratada a un cuerpo natural de agua continental o marítima, sobre la base del cumplimiento de los Estándares de Calidad Ambiental para Agua (ECA-Agua) y los Límites Máximos Permisibles (LMP). Anteriormente, si bien la autorización del vertimiento se otorgaba sobre el cumplimiento de los ECA-Agua y LMP, el proceso pasaba por opinión previa favorable de las autoridades ambientales (sector que aprobó el estudio ambiental) y Ministerio de Salud (DIGESA). La participación del sector salud es fundamental, pues de no cumplir con los estándares adecuados, estos vertimientos pueden impactar la calidad de agua y, por ende, a la salud de las personas. En ese sentido, no se debió prescindir de la opinión de DIGESA, principalmente en el caso de las cuencas de categoría 1 (agua para consumo poblacional). Además, debe colocarse en dicha norma la necesidad de la actualización de la recategorización de cuerpos de agua en el país.

Además, establece un plazo de hasta nueve años para la adecuación progresiva de los prestadores de servicios de saneamiento establecidos en los artículos 79, 80, 81 y 82 de la Ley de Recursos Hídricos, sin mayor motivación y justificación técnica. En referencia a dicho cambio corresponde señalar, que desde que entraron vigencia los Estándares de Calidad Ambiental, en 2008, se estableció que todas las actividades productivas debían adecuarse a dichos parámetros hasta el año 2015. Este plazo fue prorrogado por la norma en referencia, sin tener una política clara para el cumplimiento y adecuación a los estándares de calidad ambiental del agua, lo que genera perjuicio en la salud de la población y del ambiente. Por otro lado, en dicha norma se dispone que, en caso que haya reboses de aguas residuales (aguas crudas) y estas necesiten ser vertidas al ambiente ya sea por deficiencias o fallas operativas en los sistemas de saneamiento o por causas naturales o antropogénicas, no es exigible el cumplimiento de los ECA-Agua y los LMP mientras dure la restitución del sistema. Este, por su parte, puede restablecerse en un plazo máximo de veinte días calendario, prorrogable previa autorización de la ANA. Sin embargo, no se precisan las causales de deficiencias o fallas que puedan presentarse ni se establece un límite, por lo que deja un amplio margen de discreción para su tratamiento. Esto fomentaría malas prácticas en las empresas de saneamiento, lo cual puede repercutir o sentar precedentes negativos para sectores como minería, energía, etc.

El Decreto Legislativo N° 1320 modificó la Ley General de Minería, cuyo Texto Único Ordenado fue aprobado por Decreto Supremo N° 014-92-EM. Con el actual reglamento (a entrar en vigencia en 2019), según el artículo 40, una concesión tenía plazo de caducidad al vigésimo año (quince años más una prórroga de cinco)

si no tenía una operación en marcha, o sin importar si existía un proyecto en construcción. Pero ahora las empresas mineras que inviertan un monto mínimo en sus concesiones —entendido como penalidad— ya no estarán en riesgo de perderlas. Pueden tenerlas hasta por treinta años, lo que significa un beneficio de quince años más para tener la concesión sin producir. Entonces las penalidades, por no producir se han reducido entre el año 11 al 15 de la vigencia de la concesión de 10% a 2% de la producción mínima anual por hectárea, mientras que entre el año 16 al 20 la penalidad será de 5%, cuando en la actualidad simplemente caducaba. Además, la norma agrega que, si no se obtiene la producción mínima al vencimiento del vigésimo año, el concesionario deberá pagar una penalidad equivalente al 10%. Finalmente, si entre el año 21 y el 30 sigue sin alcanzar una producción mínima se declararía la caducidad. De esta manera, se quita la posibilidad a otros operadores que sí podrían producir o donde podrían desarrollarse otros emprendimientos.

Además, con el artículo 41 del Decreto Legislativo las empresas mineras no tendrán que pagar penalidades mientras inviertan un monto mínimo anual por la concesión (diez veces el monto de la penalidad según el artículo 40 descrito en el Decreto Legislativo), pero se les está dando más tiempo a los operadores para que tengan una concesión que puede no producir activos para el país. Si bien tal como están redactados los artículos 40 y 41 se señala que los pagos que deben hacer los titulares mineros por falta de producción no son sostenibles según la tendencia de precios de los minerales, sería bueno dar a conocer cuál ha sido el sustento técnico para esta medida, pues se generan incentivos sin señalar claramente cómo mejorará al desarrollo nacional.

El Decreto Legislativo N° 1250 y el Decreto Legislativo N° 1251 plantean que ahora las APP llamadas autofinanciadas se eximen de contar con las opiniones previas del organismo regulador correspondiente, del Ministerio de Economía y Finanzas, Contraloría General de la República, entre otros. Esto llama la atención debido a que esta modalidad sí puede generar potenciales obligaciones de pago a cargo del Estado por la ocurrencia de uno o más eventos de riesgos propios del proyecto, como indican las normas.

En cuanto a los Estándares de Calidad Ambiental para agua, se recomienda modificar el DS N° 015-2015- MINAM, que flexibiliza los estándares ya establecidos para este recurso en el DS N° 002-2008-MINAM. Para el caso de aguas superficiales destinadas a la producción de agua potable, se modifican y eliminan ciertos parámetros: (i) se elimina el estándar del cromo hexavalente, sustancia catalogada como causante de cáncer, pese a que su monitoreo y control es exigido por la Organización Mundial de la Salud; (ii) se incrementa a un 70% el contenido de grasas y aceites, los cuales se asocian a las industrias mineras, petroleras y domicilios; (iii) se incrementa a 233% el contenido de antimonio: el estándar inicial correspondía a 0,0006 mg/l y la norma vigente indica 0,02 mg/l,

judiciales en marcha).

- 23 En 2009 se conforma la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción mediante RS N° 034-2009-PCM. Luego, en 2010, la PCM emite el DS N° 016-2010-PCM, mediante el cual se refunda nuevamente dicha entidad. Este decreto supremo se deroga por la nueva Ley de Creación de la CAN.
- 24 Este plan tuvo como antecesor el Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción 2008-2011, que no fue aprobado por norma.
- 25 Ver: <http://www.dar.org.pe/archivos/docs/informe ITS.pdf>.
- 26 La Constitución Política del Perú indica claramente las excepciones que afectan la intimidad personal y las que expresamente se excluyen por ley o por razones de seguridad nacional (artículo 2, inciso 5). En ese sentido, el TEO de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información (Ley N° 27806) indica que toda información que posea el Estado se presume pública (artículo 3), salvo la secreta, reservada o confidencial (artículos 15, 16 y 17). La clasificada como secreta es la de seguridad nacional, las actividades de inteligencia y contrainteligencia, excepción que comprende únicamente información en el ámbito militar (artículo 15). La clasificada como reservada se sustenta en razones de seguridad nacional en el ámbito del orden interno, con el fin de prevenir y reprimir la criminalidad en el país (artículo 16). Uno de los aspectos de la información confidencial se refiere a aquella protegida por el secreto bancario, tributario, comercial, industrial, tecnológico y bursátil (artículo 17). Asimismo, se establece que las excepciones deben ser interpretadas de manera restrictiva por tratarse de una limitación a un derecho fundamental, y que no se puede establecer por una norma de menor jerarquía ninguna excepción (artículo 18). Por tanto, dicho Reglamento estaría vulnerando la Ley de Transparencia al establecer excepciones a pesar de ser una norma de menor jerarquía. En ese sentido, ninguna información del estudio ambiental puede ser catalogada como secreta, reservada o confidencial, puesto que con ello se estaría violando el principio de máxima divulgación y publicidad que establece que el derecho de acceso a la información es la regla y el secreto la excepción.
- 27 Una de las acciones más destacadas de sociedad civil fue la presentación de una demanda de inconstitucionalidad contra diversos artículos de la referida ley,

pese al conocimiento de que la exposición continua de dicha sustancia impacta en la salud humana; (iv) se incrementa a 200% el contenido de arsénico de 0,05mg/l a 0,15 mg/l, pese a que dicho elemento es catalogado como el más cancerígeno por el Grupo 1 de la Agencia Internacional para la Investigación del Cáncer (IARC, por sus siglas en inglés), la Organización Mundial de la Salud, y se encuentra en la Categoría A de la Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos.

En ese sentido, los riesgos en el territorio de los pueblos indígenas son muy grandes, dado que no se concluye hasta la fecha con los procesos de saneamiento físico legal y titulación de sus territorios —muchos de los proyectos de inversión se encuentran superpuestos—, además de que son ellos los más afectados por los conflictos sociales. Es importante advertir que esta situación limita también el cumplimiento de la meta de 30% de reducción de gases de efecto invernadero presentada por el Perú ante Naciones Unidas en su Contribución Determinada a Nivel Nacional (NDC).

Las comunidades indígenas han manifestado su voluntad de consolidar sus territorios comunales para fortalecer sus planes de vida, desarrollar formas sostenibles de producción, contribuir a la soberanía alimentaria y a la vez frenar el cambio climático, pero sienten que han sido ignoradas por el Estado peruano, que se ha mostrado por muchos años incapaz de frenar a las mafias de tala ilegal que asesinan a comuneros defensores de los bosques, como en el caso de la comunidad de Saweto-Alto Tamaya, que alcanzó gran notoriedad a raíz del asesinato de cuatro dirigentes indígenas (Agurto 2015)<sup>34</sup>. La propia Defensoría del Pueblo ha señalado “el Estado no cuenta con una política pública adecuada que aborde de manera integral el reconocimiento y titulación de las comunidades campesinas y nativas en nuestro país” (Defensoría del Pueblo, 2014).

Aún el Estado no logra establecer un diálogo intercultural real, lo que hace que la relación sea asimétrica y de indefensión para la población. Los conflictos en el Perú siguen aumentando, y los conflictos socioambientales representan el 68,1% del total de conflictos sociales monitoreados abril de 2017 por la Defensoría del Pueblo<sup>35</sup>. Los conflictos mineros han llegado a su número más alto desde octubre de 2015, cuando eran 72. Actualmente son 78. Esto no trae seguridad ni para los inversionistas, ni para la población ni para el país.

impulsada por 5 000 ciudadanos y respaldada por organizaciones indígenas nacionales (lideradas por el Pacto de Unidad y AIDSESP) y las organizaciones civiles que participan en el Grupo de Trabajo de Pueblos Indígenas de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos. Esta demanda, con expediente 0012-2015-PI/TC, fue admitida a trámite por el Tribunal Constitucional. Ver: <http://www.dar.org.pe/noticias/suplemento-informativo-la-verdad-del-paquete-reactivador/>

28 La Zona Reservada Mar Pacífico Tropical Peruano que incluye cuatro zonas prioritarias que requieren especial protección, que son (i) isla Foca; (ii) El Ñuro; (iii) los arrecifes de Punta Sal, y (iv) el banco de Máncora. Ver: <http://www.defensoria.gob.pe/blog/por-que-protger-el-mar-pacifico-tropical/>.

29 En abril de 2015, cuatro empresas mineras denunciaron ante el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI) para no pagar el Aporte por Regulación (APR) que financia la fiscalización ambiental a cargo de OEFA. La fiscalización ambiental del país depende en un 80% del APR. Según el OEFA, en 2015 estuvo en juego la ejecución de diversas actividades previstas para el presente año en el sector minería: 730 supervisiones, implementación de cinco planes integrales de evaluación ambiental, ocho monitoreos participativos, entre otras acciones. Frente a esta situación, es importante reconocer los fallos del Poder Judicial que validan la constitucionalidad del APR y la Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2015 (Ley N° 30282). Ver: <http://gestion.pe/economia/poder-judicial-declara-infundada-nueva-demanda-contra-aporte-que-percibe-oeфа-2138137>.

30 Ver: [http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016\\_2021/Proyectos\\_de\\_Ley\\_y\\_de\\_Resoluciones\\_Legislativas/PL0026920160916.pdf](http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos_de_Ley_y_de_Resoluciones_Legislativas/PL0026920160916.pdf).

31 Ver: <http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/informes/anuales/decimonoveno-informe-anual.pdf>.

## 4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

### 4.1 Conclusiones

Las actividades extractivas en los ocho países descritos en este estudio vienen afectando directamente los derechos fundamentales de las poblaciones, en especial las poblaciones rurales e indígenas, como el derecho al acceso a la información y la transparencia. Ello conlleva a la violación de otros derechos fundamentales, como la salud, el medio ambiente sano, la participación, la consulta previa, libre e informada y la integridad personal, entre otros.

Los mecanismos de acceso a la información pública y de transparencia en los referidos países aún son muy débiles y no vienen siendo adecuadamente implementados, lo que genera riesgos para la vida y en la toma de decisiones de los pueblos y comunidades directamente impactados por las actividades extractivas.

La normativa e institucionalidad de nuestros Estados sobre el acceso a la información y la transparencia no permite conocer información sobre el monitoreo de la calidad de recursos naturales esenciales, como el agua, el aire y la tierra, afectados por los proyectos extractivos. El poco conocimiento de la población sobre los impactos de los proyectos y de las transformaciones que van a provocar en su entorno natural no les permite ejercer cabalmente otros derechos y proteger sus territorios.

Existen restricciones y reservas de información sobre la planificación, concesiones y evaluaciones ambientales de los proyectos extractivos y una falta de entendimiento de la población de los impactos de los proyectos extractivos, así como de las transformaciones que van a provocar en su medio socioambiental, que no les permite ejercer cabalmente otros derechos y proteger sus territorios.

No existe difusión de información a las poblaciones afectadas sobre las posibles áreas a concesionar, los expedientes administrativos, los registros completos de derechos otorgados, la información sobre un estudio de impacto ambiental, el estado de revisión en el que se encuentran las opiniones técnicas de los sectores y los impactos ambientales o sociales sobre los funcionarios que participan en las tomas de decisiones durante el proceso de licitación y los beneficiarios reales o titulares de las empresas extractivas.

La normativa de nuestros países es insuficiente, pues no existen los mecanismos para acceder a los diferentes procesos, documentos e información sobre la planificación, licitaciones, concesiones, evaluaciones, monitoreo y fiscalización ambiental de los proyectos extractivos. Muchas de las normas y prácticas de los funcionarios públicos han interiorizado restricciones a estos procesos y documentos, y califican la información como reservada, confidencial o secreta, sin fundamentos, restringiendo el derecho de acceso a la información a los ciudadanos.

Respecto de la fiscalización de las empresas extractivas, la relación de compensaciones, informes, auditorías, sanciones o multas por el incumplimiento de cada empresa, cumplimiento de los estándares de calidad, y el cumplimiento a los límites máximos presumibles ambientales por las empresas son inaccesibles para las poblaciones locales, rurales, indígenas y afrodescendientes, alejadas de las capitales de nuestros países, donde se ubica esta información.

Los portales web de las entidades de energía y minas, los ministerios del ambiente, los organismos de fiscalización ambiental y de los gobiernos subnacionales tampoco contienen información detallada ni es trasladada a las regiones, localidades y municipios afectados. Asimismo, la información ubicada en portales o dentro de las entidades tampoco se encuentra en formatos interculturales, lo que resulta fundamental para las poblaciones indígenas, rurales y afrodescendientes.

La entrega de la información por solicitudes de información viene desarrollándose en procesos administrativos engorrosos, que toman mucho tiempo para las poblaciones afectadas y con costos inaccesibles para ellas. Es recurrente que se recurra a la vía judicial; sin embargo, este mecanismo y derecho también viene siendo vulnerado, pues genera también trámites y costos inaccesibles y

sirve en muchos casos para denegar la información solicitada.

La falta de accesibilidad y sistematización de la información por las entidades para que pueda llegar a la población también imposibilita el ejercicio de los derechos de participación y consulta previa antes de la aprobación y en la implementación de los proyectos, en la negociación con las empresas y en monitoreos ambientales. Por ello, la generación de información veraz y oportuna por los Estados es un requisito esencial para la garantía efectiva del derecho a la información.

Cuando la normativa exige que se realicen procesos participativos (como talleres y audiencias públicas), muchas veces estos no se materializan. Cuando se realizan, no son efectivos, pues la información generada durante estos espacios no es difundida a la población, no se tienen las adecuadas metodologías para lograr un entendimiento sobre los alcances de los proyectos ni se logra incorporar los acuerdos con la población.

#### 4.2 Recomendaciones

En ese sentido, es necesario y urgente que los gobiernos de nuestros países den prioridad a la mejora de los mecanismos de acceso a la información y transparencia en las industrias extractivas, puesto que ello implica la afectación también a otros derechos fundamentales.

Además, es necesario que los Estados adopten claros estándares para implementar el acceso de información ambiental social, así como mecanismos de transparencia efectivos, particularmente recomendados en cuatro áreas:

El acceso a la recolección de la información socioambiental, es decir, a las líneas base para la toma de decisiones antes de la suscripción de los contratos o aprobación de los EIA, por la población posiblemente afectada.

La transparencia de la información socioambiental en todo el proceso de evaluación y aprobación de los EIA, del proceso de fiscalización y del monitoreo de estas obligaciones de los proyectos extractivos.

La transparencia de los pagos ambientales y sociales (por reparación ambiental, compensación a propietarios y población local afectada; por contaminación e indemnización de daños ambientales).

La transparencia en el proceso aprobación de licitaciones y concesiones de proyectos extractivos.

#### 4.3 Peticiones

Las organizaciones de sociedad tienen las siguientes peticiones a los gobiernos de nuestros países y a la CIDH.

A los gobiernos:

Que cumplan sus leyes de acceso a la información, participación y consulta a las comunidades locales en nuestros países.

Ante la inexistencia de tales leyes, que los países generen mecanismos de transparencia y procesos de participación ciudadana en la concesión y evaluación ambiental en los proyectos extractivos.

Que constituyan espacios de diálogo que nos permitan a todos: víctimas, comunidades, organizaciones de la sociedad civil y entidades estatales superar las falencias normativas de políticas y prácticas en materia de acceso a la información y transparencia.

Que en toda actividad legislativa y reglamentaria realizada por los Estados, se cumpla a cabalidad con el principio de no regresividad en materia de acceso a la información y la participación.

Que se abstengan de intimidar, hostigar y criminalizar a los defensores de derechos humanos que reivindicamos información relacionada con la gestión de los recursos naturales y concesión de proyectos extractivos.

A la CIDH:

Que se incorpore en la agenda de trabajo de la Relatoría Especial sobre Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA) la elaboración de indicadores para evaluar el impacto de los megaproyectos extractivos en los derechos humanos.

Que la Relatoría Especial de Libertad de Expresión visite los países y zonas mencionadas en el informe y emita las recomendaciones que estime pertinentes a los respectivos países.

Que la CIDH amplíe las actividades de asesorías y capacitación a funcionarios de los países de la región en los temas referidos al presente informe.

Que desarrolle estándares específicos a través de un informe temático relacionado con el acceso a la información, transparencia y participación en materia ambiental y social de los proyectos extractivos.

## BIBLIOGRAFÍA

Agurto, Jorge.

2015. *Perú: El drama de la titulación comunal*. Disponible en: <https://www.servindi.org/actualidad/126931>.

Asociación Ambiente y Sociedad (AAS).

2017. *Diagnóstico de transparencia en el sector energético colombiano*. Bogotá: AAS.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

2001. *Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión*. Disponible en: <https://www.cidh.oas.org/basicos/basicos13.htm>.

2001. *Interpretación de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión*. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=132&IID=2>.

Defensoría del Pueblo.

2014. *Análisis de la Política Pública sobre Reconocimiento y Titulación de Comunidades Campesinas y Nativas*. Lima: Defensoría del Pueblo. Disponible en: <http://www.defensoria.gob.pe/Downloads/descarga/Informe-002-2014-DP-AMASPPI-PPI.pdf>.

Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN).

2016. Sola, Rodrigo, “*Kachi Yupi: un ejercicio de autodeterminación indígena en Salinas Grandes*”. En *Informe Ambiental Anual 2016*. Buenos Aires: FARN.

2017. Flores Clemente, “*Entre el litio y la vida: comunidades originarias y la lucha por la conservación del agua y su cultura*”. En *Informe Ambiental Anual 2017*. Buenos Aires: FARN.

Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC).

2017. *O modelo mineral brasileiro visto a partir de questões fiscais e tributária*. Nota Técnica n°. 191. Disponible en: <http://www.inesc.org.br/biblioteca/publicacoes/notas-tecnicas/nts-2017/nota-tecnica-191-o-modelo-mineral-brasileiro-visto-a-partir-de-questoes-fiscais-e-tributarias/view>.

Relatoría Especial para la Libertad de Expresión.

2007. *Estudio Especial sobre el Derecho de Acceso a la Información*. Washington DC: Comisión Interamericana de Derechos Humanos - Organización de los Estados Americanos - OEA.

2011. *El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano*. Washington DC: Comisión Interamericana de Derechos Humanos - Organización de los Estados Americanos - OEA.

2012. *El derecho de acceso a la información pública en las Américas. Estándares interamericanos y comparación de marcos legales*. Washington DC: Comisión Interamericana de Derechos Humanos - Organización de los Estados Americanos - OEA.