

Una situación complicada: el espacio de la sociedad civil en las luchas por los recursos naturales

Por Carolijn Terwindt y Christian Schliemann

Publicado por la Heinrich-Böll-Stiftung e.V en cooperación con
el Centro Europeo para los Derechos Constitucionales y Humanos

**UNA SITUACIÓN COMPLICADA: EL ESPACIO DE LA SOCIEDAD CIVIL
EN LAS LUCHAS POR LOS RECURSOS NATURALES**

Una situación complicada: el espacio de la sociedad civil en las luchas por los recursos naturales

Por Carolijn Terwindt y Christian Schliemann

**Publicado por la Heinrich-Böll-Stiftung e.V en cooperación con
el Centro Europeo para los Derechos Constitucionales y Humanos**

Los Autores

La Dra. Carolijn Terwindt y el Dr. Christian Schliemann trabajan en el Programa de Negocios y Derechos Humanos del Centro Europeo para los Derechos Constitucionales y Humanos (ECCHR, por sus siglas en inglés). Colaboran con organizaciones de movimientos sociales, sindicatos y asociaciones de agricultores, particularmente en el desarrollo de nueva litigación sobre derechos económicos y sociales.

La Dra. Carolijn Terwindt (maestría en leyes y maestría en antropología por la Universidad de Utrecht, doctorado por la Escuela de Derecho de Columbia) se unió al ECCHR en 2012 durante el Programa de Negocios y Derechos Humanos, donde trabaja estrechamente con los trabajadores y sus familias en Pakistán y Bangladesh en casos de responsabilidad corporativa en la industria textil. Además, desarrolló nueva litigación sobre los derechos socioeconómicos en relación con los agronegocios. Ha publicado sobre una amplia gama de temas, entre otros sobre las responsabilidades de la cadena de suministro, la responsabilidad del auditor, la política de identidad, la legislación antiterrorista, la criminalización contenciosa y la responsabilidad de los productos farmacéuticos que subcontratan sus ensayos clínicos.

Tras completar sus estudios de derecho en Berlín y Estrasburgo, el Dr. Christian Schliemann completó su doctorado sobre autonomía colectiva para grupos minoritarios y pueblos (indígenas), y realizó una investigación académica sobre las normas de derecho internacional público para las operaciones comerciales de las empresas transnacionales, en otras palabras, las Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales. Christian se unió al programa de Negocios y Derechos Humanos de ECCHR en 2014. Junto con organizaciones asociadas y agricultores de India, analizó y desarrolló estrategias de litigación para la rendición de cuentas de los fabricantes europeos de plaguicidas. También está involucrado en el trabajo continuo de ECCHR para desafiar legalmente los desastrosos efectos de las exportaciones de armas de Europa.

Edición/Supervisión

Claudia Rolf es directora del Departamento de Democracia y Paz de la Fundación Heinrich Böll, en Berlín, Alemania. Su trabajo se centra en la democratización, la participación política y el espacio de la sociedad civil.

Corrección: Allison West

Editor de texto: Robert Furlong

Fundación Heinrich Böll

Fomentar la democracia y defender los derechos humanos, tomar medidas para evitar la destrucción del ecosistema global, promover la igualdad entre mujeres y hombres, garantizar la paz mediante la prevención de conflictos en zonas de crisis y defender la libertad de las personas contra el poder estatal y económico excesivo son los objetivos que impulsan las ideas y acciones de la Fundación Heinrich Böll. Mantenemos lazos cercanos con el Partido Verde alemán (Alianza 90/Los Verdes) y, siendo un laboratorio de ideas para visiones y proyectos verdes, somos parte de una red internacional que abarca proyectos asociados en aproximadamente 60 países.

La Fundación Heinrich Böll trabaja de forma independiente y fomenta un espíritu de apertura intelectual. Actualmente mantenemos una red mundial con 32 oficinas internacionales.

Centro Europeo para los Derechos Constitucionales y Humanos

El Centro Europeo para los Derechos Constitucionales y Humanos (ECCHR) es una organización independiente, legal y educativa sin fines de lucro dedicada a proteger los derechos civiles y humanos en todo el mundo. Fue fundado en 2007 por un pequeño grupo de reconocidos abogados de derechos humanos, con el fin de proteger y hacer cumplir los derechos garantizados por la Declaración Universal de Derechos Humanos, así como por otras declaraciones de derechos humanos y constituciones nacionales, a través de medios jurídicos. El ECCHR se involucra en litigios estratégicos innovadores, usando leyes europeas, internacionales y nacionales para hacer cumplir los derechos humanos y responsabilizar a los agentes estatales y no estatales de sus atroces abusos.

Pie de imprenta

Publicado por: Heinrich-Böll-Stiftung eV en cooperación con el Centro Europeo para los Derechos Constitucionales y Humanos

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

Versión en español: Heinrich Böll Stiftung Ciudad de México - México y el Caribe

Traducción: Lauro Medina Ortega

Revisión: Jenny Zapata

Diseño: Rodolfo Pérez Orduña

Sitio de publicación: mx.boell.org

Fecha de publicación: Febrero de 2019



Licencia: Creative Commons (CC BY-NC-ND 4.0)

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

Las opiniones expresadas en este estudio pertenecen a los autores y no reflejan necesariamente las opiniones de la Fundación Heinrich Böll.

PREFACIO

Nos enfrentamos a una carrera por los recursos naturales sin precedentes a escala mundial: lo mismo gobiernos que corporaciones transnacionales se ven motivadas, como nunca antes, por la demanda de agua, tierra, combustibles fósiles, materias primas y recursos orgánicos de todo tipo. Ecosistemas antes intactos, ahora parecen para satisfacer este apetito por sus recursos. Bosques desaparecen a causa de la tala y se destruye la tierra arable, los suelos son víctimas de contaminación, se consume el agua o se la retiene a gran escala, el aire se contamina y el clima resiente el impacto. Miles de personas pierden sus medios de vida y, como consecuencia, se ven en mayor o menor medida desplazadas. Los derechos a la participación de la sociedad, que implicaron tanto esfuerzo y que se han convertido en ley en décadas recientes, lo mismo que normas ecológicas y sociales –suponiendo que existan–, han frenado a los inversionistas y sus intentos por explorar y extraer recursos. Por lo mismo, estos derechos y normas se encuentran en riesgo o diluidos.

Ciudadanas y ciudadanos, la sociedad civil organizada, los movimientos sociales y las comunidades afectadas en todo el mundo resisten y enfrentan esos avances. Luchan por sus derechos, se esfuerzan por conservar sus medios de vida e insisten en la participación democrática. Las poblaciones locales, las comunidades y las organizaciones que tienen diferentes ideas con respecto al uso de los recursos naturales –lo mismo que de una economía y distribución socialmente equitativa y justa– se encuentran bajo presión. El cuestionamiento, la crítica y la protesta enfrentan de forma creciente represión, acoso y difamación. Los intereses de las empresas y el incentivo a la ganancia se encuentran, en consecuencia, compitiendo con políticas sostenibles y justas hacia los recursos, la protección del medio ambiente, las normas democráticas y los derechos humanos.

El ámbito de acción de los actores de la sociedad civil que se oponen a los proyectos a gran escala, quienes protestan ante las injusticias sociales, la apropiación de tierras y la destrucción ambiental y que, al mismo tiempo, exigen participación democrática y derechos humanos, sigue reduciéndose. El que los derechos de la sociedad civil se vean acotados en el mundo no es, desafortunadamente, un hecho nuevo; lo que sí es nuevo y drástico es la escala y alcance con que está ocurriendo. A la luz de los temas en discusión, la sociedad civil democrática, en particular, puede participar en un monitoreo crucial de las inversiones en infraestructura y de los proyectos de extracción de recursos, además de recabar información, exigir transparencia y rendición de cuentas –incluso mediante la acción penal–, organizar la comunicación e informar a la opinión pública y hacer evidente la protesta. Una negociación democrática de la diversidad de opiniones e intereses no parece compatible con la lógica de los negocios, en la medida en que cuesta tiempo y dinero y estorba la puesta en marcha de los proyectos. Además, mientras los intereses de los inversionistas se encuentran protegidos, no podría decirse lo mismo de los derechos humanos y del medio ambiente.

La Fundación Heinrich Böll se encuentra activa en todas las regiones del mundo y, junto con sus asociados en proyectos, experimenta de primera mano cómo los principios democráticos y las mismas bases sociales y culturales de la población y de las comunidades son violadas. En este estudio, en cuya producción conjunta ha participado el Centro Europeo para los Derechos Constitucionales y Humanos (ECCHR, por sus siglas en inglés), queremos mostrar cómo operan los mecanismos de expropiación y cómo socavan los derechos humanos. Al mismo tiempo, queremos contribuir a desarrollar estrategias para fortalecer los derechos democráticos y humanos. Por ende, queremos establecer cómo los actores de la sociedad civil y las comunidades afectadas que toman una posición crítica hacia los proyectos de explotación de recursos se ven restringidas en el alcance de sus acciones.

Los autores –Carolijn Terwindt y Christian Schliemann del ECCHR– viajaron a India, Sudáfrica, México y Filipinas para estudiar proyectos y hablar con activistas de la sociedad civil y organizaciones en el terreno mismo. El análisis resultante nos ofrece ideas claras con respecto a cómo podemos vigilar y responder de la mejor manera a las políticas ambientales de los proyectos, lo mismo que a sus políticas hacia los recursos. Las contra-estrategias a las que recurren los actores de la sociedad civil para defenderse ante las restricciones y la represión son particularmente reveladoras. Los autores responsabilizan a las grandes corporaciones de las consecuencias negativas del agotamiento de los recursos y de las restricciones que enfrenta la sociedad civil en cuanto a los alcances de su capacidad de acción. Recurrir al uso de marcos jurídicos demuestra ser una acción que sirve para avanzar, aún si el camino resulta difícil debido a las restricciones estructurales. No obstante, es una vía factible para que la sociedad civil se defienda ante la criminalización y el ataque a los derechos civiles y políticos. Después de todo, debemos tomar en serio las oportunidades de participación –sobre todo, consultar con las comunidades afectadas y pedir su consentimiento– y salvaguardarlas del uso equivocado que busca utilizarlas como un simple instrumento de legitimación de los proyectos. Asimismo, esperamos que el presente estudio impulse a los gobiernos y a las empresas a establecer políticas sostenibles y justas hacia los recursos y que reconozcan el papel que desempeña la sociedad civil.

Queremos agradecer, en particular, a todas y todos aquellos que compartieron con nosotros sus experiencias y estrategias en el terreno, así como a las y los autores de este estudio que llevaron a cabo su trabajo de investigación con minuciosidad, sensibilidad y cuidado, y resumieron los resultados en un análisis revelador. Claudia Rolf se encargó de revisar todo el proyecto en términos de contenido, en su concepto y su organización. Nuestro agradecimiento va para ella. Por último, queremos expresar nuestra gratitud a todas aquellas y aquellos que contribuyeron al éxito de este estudio con sus invaluable comentarios y sugerencias.

Berlín, noviembre de 2017

Barbara Unmüßig
Presidenta, Fundación Heinrich Böll

Wolfgang Kaleck
Secretario General, ECCHR

CONTENIDO

Prefacio	5
Agradecimientos	9
Resumen ejecutivo	11
Introducción	17
PARTE I. PREPARANDO EL ESCENARIO	19
1 Diseño de investigación y metodología	20
1.1 Principales preguntas de investigación	21
1.2 Selección de países	22
1.3 Métodos de investigación	24
2 Desarrollo de los recursos naturales y participación de la sociedad civil	27
2.1 El diseño del desarrollo de los recursos naturales	27
2.2 El espacio reducido para la participación de la sociedad civil	33
PARTE 2. COMPARACIÓN POR PAÍS DE LOS RECLAMOS SOBRE LOS RECURSOS NATURALES: INDUSTRIA, CONTIENDA, ESPACIO DE CONTRACCIÓN	41
3 Los bosques indios: entran las empresas, salen los habitantes de los bosques	45
3.1 El giro económico de India desde 1991	45
3.2 Odisha: rica en minerales y las poblaciones indígenas que habitan sobre ellos	47
3.3 La norma: los proyectos de extracción requieren del consentimiento de todos los habitantes del bosque	48
4 Energía en México: una historia de amenazas, intimidación y desposesión de pueblos indígenas	51
4.1 Apertura del mercado mexicano a la inversión extranjera	51
4.2 Energía renovable y la llegada de parques eólicos a Oaxaca	52
4.3 Ausencia de consulta o consulta inadecuada en muchos de los parques eólicos	54
5 Plantaciones en Filipinas: campesinos propietarios o trabajadores sin tierra	57
5.1 La economía política de la tierra en Filipinas	57
5.2 La vía agrícola al desarrollo de Mindanao: plantaciones a gran escala	58
5.3 Reforma agraria frustrada en la práctica	59
6 Sudáfrica: metales más preciosos que los hombres y las mujeres	63
6.1 Políticas generales: armonizar la industria minera y el desarrollo rural (negro)	63
6.2 Conflictos por la extracción de platino en Limpopo	66
6.3 La consulta privatizada no garantiza que se respeten las aspiraciones locales al desarrollo	67

PARTE 3. PRESIONES SOBRE LA SOCIEDAD CIVIL Y ESTRATEGIAS DE RESPUESTA EXISTENTES	71
7 Patrones de restricción: las presiones sobre la sociedad civil son determinadas por las diferentes etapas de los proyectos de explotación de recursos naturales	72
7.1 Ausencia de información con respecto a la llegada y naturaleza de un proyecto	73
7.2 Aprobación de licencias y puesta en marcha de un proyecto a pesar de las críticas	79
7.3 Protestas públicas y acción directa debida a la imposibilidad de influir en los espacios formales	82
7.4 Progresión: acoso físico y asesinatos dirigidos	86
8 Elaboración de estrategias para defender y exigir espacios	89
8.1 Evaluación y elaboración de estrategias	89
8.2 Los límites inherentes de las medidas defensivas	92
8.3 Desafíos para las respuestas proactivas y de largo plazo	95
8.4 Desafíos estructurales: consultas, empresas y la legislación	99
PARTE 4. ESTRUCTURAS CAMBIANTES: FOMENTANDO LA PARTICIPACIÓN	103
9 Enfrentando la raíz de las restricciones: facilitar consultas significativas y el consentimiento de la comunidad	104
9.1 Las consultas como instrumentos de resolución de conflicto y de defensa de derechos	105
9.2 “Previo” también significa participación en la elaboración de normas (inter)nacionales	107
9.3 El formato de las consultas debe permitir la participación de la comunidad	108
9.4 Facilitar que la comunidad sea un sólido aliado en la negociación	112
9.5 Aceptar las consecuencias de la consulta a la comunidad	114
10 El papel que desempeñan las empresas	118
10.1 Intervención de las empresas en las presiones que enfrentan los críticos de un proyecto	119
10.2 Expectativas <i>vis-à-vis</i> de las empresas	121
10.3 Obligar a las empresas a que cumplan con sus responsabilidades	124
11 Recurrir a medidas jurídicas para proteger y crear espacios de participación cívica en la esfera de los recursos naturales	133
11.1 El papel del poder judicial para salvaguardar el espacio cívico en la esfera de los recursos naturales	134
11.2 Cómo la sociedad civil puede hacer un mejor uso del cuerpo de legislación para proteger y crear espacios de participación en la esfera de los recursos naturales	137
11.3 Defensa contra el uso abusivo del derecho penal: estrategias contra la criminalización	141
11.4 Las limitaciones inherentes de los procesos judiciales: dificultades para hacer cumplir las resoluciones judiciales	145
Lecciones aprendidas	147
Bibliografía	155
Siglas y acrónimos	166

AGRADECIMIENTOS

Queremos agradecer, ante todo, a nuestros entrevistados por la generosa contribución que hicieron de su tiempo, conocimientos y análisis político y estratégico de sus propias experiencias. En relación con todas las ideas aquí contenidas, estamos en deuda con los productores, pueblos indígenas, integrantes de las comunidades, organizadores, activistas, profesionistas, abogados, asistentes jurídicos, y representantes de Naciones Unidas y de las ONGs establecidas en Odisha, Nueva Delhi, Juchitán, Unión Hidalgo, Ciudad de México, Limpopo, Johannesburgo, Mindanao y Manila, así como los participantes del Foro de Naciones Unidas sobre Empresas y Derechos Humanos 2016, celebrado en Ginebra, y todas y todos aquellos que estuvieron dispuestos a responder preguntas mediante Skype o por teléfono.

Nuestros pensamientos están con las comunidades en Oaxaca donde miles perdieron sus hogares en el temblor del 8 de septiembre de 2017, mientras que el temblor en la Ciudad de México afectó a los entrevistados en esa ciudad. Asimismo, manifestamos nuestra solidaridad con las comunidades campesinas y los pueblos indígenas en Mindanao, severamente afectados por la ley marcial, y a pesar de la cual siguen en la lucha por el reconocimiento de sus derechos a la tierra. Su combate, así como las protestas que tuvimos la fortuna de observar y aprender de ellas en Sudáfrica e India, son actividades de alto riesgo en estos momentos. Con este estudio buscamos contribuir a sus luchas para mantener la libertad de levantar sus voces y criticar los proyectos de desarrollo planificados en sus territorios que amenazan los recursos naturales.

Durante los preparativos para el viaje de campo y las entrevistas recibimos el apoyo e invaluable guía y asistencia de nuestros asociados en India, el Proyecto de Derechos Económicos Sociales y Culturales (ProDESC) en México, Kilusang Magbubukid ng Pilipinas (KMP) en Filipinas, y el personal del Legal Resources Centre (LRC) en Sudáfrica. Asimismo, queremos extender nuestro agradecimiento a Albert Koncsek en la oficina del ECCHR por su apoyo, así como a las y los capacitadores de dicho centro que nos proporcionaron la investigación de los necesarios antecedentes: Corina Ajder, Amy Armstrong, Jakob Aschemann, Shaelyn Gambino, Judith Hackmack, Malka Manestar, Marie Miermeister, Beatrice Pesce, Darius Reinhardt, Michaela Streibelt, Sarah Schadendorf y Juliette Vargas.

Para cada uno de los capítulos recibimos los comentarios de lectoras y lectores agudos, a quienes extendemos nuestro profundo agradecimiento por sus comentarios honestos y constructivos: Layla Al-Zubaidi, Marie Badarne, Dawid Bartelt, Chris van der Borgh, Julia Duchrow, Lili Fuhr, Jamshid Gaziyeve, Dominik Hammann, Axel Harneit-Sievers, Johannes Icking, Stella James, Wolfgang Kaleck, Asmara Klein, Ben Leather, Rosa Lehmann, Jochen Luckscheiter, Claudia Mueller-Hoff, Anita Ramasastry, Claudia Rolf, Almut Schilling-Vacaflor, Adam Shapiro

y Ana Zbona. De igual manera, el informe mejoró notablemente después de una meticulosa edición e importantes sugerencias de parte de Allison West.

Finalmente, queremos agradecer a la Fundación Heinrich Böll en esta fructífera colaboración. La investigación se vio beneficiada por el apoyo de las oficinas de la Fundación Heinrich Böll en India, México, Sudáfrica y Tailandia, así como de la mesa de expertos celebrada en junio de 2017 en la Fundación Heinrich Böll en Berlín. Tuvimos la fortuna de contar con el acompañamiento y apoyo constantes de Claudia Rolf y su equipo, Ulrike Seidel y Janine Korduan.

Carolijn Terwindt y Christian Schliemann

Berlín, 31 de octubre de 2017

RESUMEN EJECUTIVO

La demanda de recursos y energía se ha incrementado en los últimos decenios debido a una creciente extracción y uso de la tierra en más países como nunca se dio antes. La creciente demanda de recursos por parte de los países industrializados y economías emergentes depende de los recursos ubicados en el Sur global. Muchos gobiernos en el Sur han optado por fomentar la explotación de recursos naturales como la vía a un mayor desarrollo socioeconómico. No obstante, es necesario cuestionar esta ruta, para lo cual hay que observar los beneficios reales y los costos que se han impuesto a la población y al medio ambiente por parte de las prácticas reales en el ámbito de los recursos naturales. La perspectiva de muchas comunidades afectadas es clara: hoy en día no pueden ganar y, de hecho, muchas padecen por los enfoques contemporáneos. Por tanto, exigen mayor participación en la toma de decisiones, así como la protección de sus derechos en el desarrollo y la gobernanza de los recursos naturales.

La apertura de tierras para proyectos de desarrollo en el Sur generalmente va de la mano con la consagración de los derechos a la participación de la población, de forma que quede garantizada su participación en la toma de decisiones. No obstante, en múltiples lugares los actores de la sociedad civil que presionan para tener una mayor participación en la ejecución de los proyectos o gobernanza de los recursos se enfrentan con presiones crecientes. Cuando las organizaciones no gubernamentales (ONG), las organizaciones comunitarias y sus integrantes hacen reclamos con respecto al uso de los recursos naturales, ven amenazados –y restringidos– sus espacios, generalmente con altos niveles de intimidación física e incluso con violencia letal. Estas presiones también pueden incluir verse sometidos a investigaciones judiciales infundadas, vigilancia, difamación, gravosos trámites para registrarse como ONG, estricta normatividad para que las ONGs reciban financiamiento exterior y restricciones a la manifestación. Tales presiones sobre la sociedad civil en la esfera de los recursos naturales no son algo aislado; más bien son parte de una tendencia más amplia y aparentemente mundial para reducir el espacio cívico, como lo han documentado organizaciones como CIVICUS en su informe anual sobre el estado de la sociedad civil o el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la libertad de reunión pacífica y de asociación.

El concepto de “espacio” permite que la atención deje de enfocarse en un solo tipo de presión, por ejemplo, un enfoque reduccionista que se centre en el congelamiento de fondos. Por ello, permite capturar de forma más completa la amplia gama de presiones y restricciones que las organizaciones de la sociedad civil experimentan. Además, permite estudiar la interacción y posible secuencia entre distintas formas de restricción. Espacio denota, así, la posibilidad y capacidad de la sociedad civil para operar en organizaciones no gubernamentales o comunitarias y desempeñar sus tareas fundamentales. Sin un espacio real sobre la mesa, el espacio de la sociedad civil puede deteriorarse hasta convertirse en un “espacio de simulación”.

Un estudio que aborde el espacio de la sociedad civil deberá enfocarse, entonces, no solo en las presiones que enfrenta, sino incluir el análisis de la capacidad de la sociedad civil para usar dicho espacio con el fin de ganar, de hecho, una voz real e inducir el cambio.

Comparación internacional de los reclamos sobre los derechos naturales

El presente estudio fue diseñado con el objetivo de poner al descubierto pautas y dinámicas comunes para imponer restricciones a los actores de la sociedad civil, y las estrategias con las que responden, en el contexto específico de la explotación de recursos naturales. Aborda estudios de caso en India, Filipinas, México y Sudáfrica. Estos cuatro países cuentan con enormes reservas de recursos naturales, ya sea en la forma de depósitos para extracción o grandes extensiones de tierra óptimas para la producción de energía o la agricultura industrializada. También albergan conflictos en lo que a recursos naturales se trata, particularmente en torno a su explotación, desarrollo y gobernanza. Asimismo, podemos considerar a los cuatro países como “democracias parciales”, en contraste con Estados fuertemente autoritarios o democracias sólidas.¹ Un aspecto destacado de las democracias parciales es la diferencia entre el espacio *de jure* que tienen las ONGs, que es el espacio que deben tener de acuerdo con la legislación pertinente y su espacio *de facto*, esto es, el espacio real donde actúan (Van der Borgh y Terwindt, 2014: 15-16). Este estudio se basa en entrevistas cualitativas con personas en organizaciones de base y en diversas ONG que trabajan en el ámbito de los recursos naturales. Además, entrevistamos a personas que trabajan en el ámbito internacional en ONG internacionales o instituciones gubernamentales y cuyo mandato explícito incluye el apoyo a la sociedad civil o la protección de las y los defensores de los derechos humanos.

Pautas en la restricciones

Los ejemplos referentes a la gobernanza de los recursos naturales en México, Sudáfrica, Filipinas e India muestran cómo las legislaciones y las decisiones administrativas permiten y fomentan la extracción de recursos sin garantizar una participación adecuada de los derechos. Aun cuando está garantizada la participación en la legislación nacional, ello no protege de manera automática a los actores afectados; por el contrario, las comunidades, las y los activistas de la sociedad civil y las ONGs con frecuencia tienen que defender su derecho a ser incluidos en la toma de decisiones a cargo del gobierno o del sector privado. Si las comunidades y las ONGs presionan para ser escuchadas y que sus comentarios críticos sean considerados, con frecuencia ven violentados sus derechos civiles y políticos mediante, por ejemplo, la difamación

1 Para los propósitos de este estudio, se considera que los países son democracias parciales si reciben un puntaje de 2 a 4 en la escala del Freedom House 2016 (Sudáfrica, 2; India, 2.5; México, 3; Filipinas, 3).

en los medios, amenazas vía SMS, órdenes de arresto e incluso el asesinato. La secuencia y los tipos de presiones sobre la sociedad civil tienden a seguir la lógica de la explotación de los recursos naturales y, a menudo, se pueden rastrear hasta etapas específicas de un proyecto.

En las etapas iniciales es muy raro que las comunidades dispongan de información, lo que les impide tomar decisiones informadas, o movilizarse. Tan pronto como las voces críticas aparecen cuestionando los impactos negativos de un proyecto y su oposición a este, de inmediato enfrentan presiones. Estas presiones pueden tomar la forma de intimidaciones específicamente dirigidas, estigmatización o la criminalización de individuos u organizaciones. La etapa de un proyecto en la cual se aprueban las licencias de extracción con frecuencia está marcada por altos niveles de conflicto. Las protestas públicas pueden llevar a la criminalización masiva, restricciones administrativas contra la libertad de reunión o encuentros con presencia física y viceversa. Finalmente, aunque no solamente pero sí en particular, las y los dirigentes que siguen oponiendo resistencia a la ejecución de proyectos extractivos a pesar de las primeras amenazas y difamación corren el riesgo de ser asesinados.

Aunque el asesinato es, ciertamente, la amenaza más drástica que enfrentan las comunidades y las ONGs, antes de que el asesinato ocurra muchas comunidades son intimidadas a tal punto que toman la decisión de guardar silencio. En realidad, los asesinatos son tan solo la punta del iceberg, por lo que el apoyo a las y los integrantes de la comunidad y de las ONGs tiene que llegar antes de que enfrenten el acoso físico. También ha quedado claro que un conjunto de actores desempeña un papel significativo para ejercer presión sobre aquellas personas que tomaron la decisión de manifestarse; tales actores van de burócratas en el gobierno y fuerzas policiales a guardias de seguridad privada, gerentes de empresas y vecinos en las comunidades.

Diseño de estrategias para defender y reclamar espacios

En respuesta a dichas amenazas, la sociedad civil en coordinación con los gobiernos y las instituciones internacionales han desarrollado una gama amplia de medidas y estrategias de respuesta para blindar y proteger a organizaciones comunitarias, las ONGs y sus integrantes en contra de dichas presiones, y para exigir espacio para su organización y derecho a manifestarse. Las lecciones aprendidas se han reunido en varios manuales e instrumentos que pueden servir de guía para otras organizaciones y comunidades. Algunas medidas se centran en proteger la integridad y seguridad físicas, como el acceso a financiamiento de emergencia y capacitación en seguridad, proporcionar espacios seguros o reubicación, acompañamiento, instalaciones para asistencia médica y manejo del estrés, reconocimientos y becas, así como campañas y visitas de solidaridad. Se han desarrollado otras estrategias con el fin de contrarrestar específicamente restricciones administrativas para obtener el registro, para operar y para que las ONGs reciban financiamiento, o bien para responder a cargos fabricados. Otras estrategias se han enfocado en contrarrestar tipos específicos de presión. También se han desarrollado guías para explicar el apoyo disponible que pueden ofrecer las misiones de la Unión Europea, instituciones de

las Naciones Unidas o instituciones nacionales de derechos humanos. También se ha puesto atención a riesgos particulares para las mujeres que asumen el papel de dirigentes y se manifiestan públicamente.

No obstante, y aun cuando existe una variedad de medidas y mecanismos de apoyo, puede ser difícil establecer qué resulta más estratégico en una situación específica. Una de las formas prevalecientes de respuesta defensiva entre los integrantes de una comunidad o de las ONGs es, con frecuencia, optar por medidas de emergencia. No obstante, estas medidas ad hoc presentan varios problemas. Las medidas de seguridad podrían terminar por tomar demasiado tiempo, de forma que quienes están en riesgo prefieren enfocarse en su trabajo político en lugar de cumplir con rigor los protocolos de seguridad. Mientras tanto, optar por tratar de pasar desapercibidos puede provocar que se minimice de forma involuntaria la situación u oscurecer el alcance y la naturaleza de las amenazas y el acoso que enfrentan. Dado que el tiempo y los recursos son limitados, puede suceder que las organizaciones, al verse obligadas a tomar decisiones, terminen por quedar atrapadas en una espiral de reacciones inmediatas, dejando pocas capacidades que puedan dedicar a las estrategias de largo plazo.

Además de las medidas de respuesta a corto plazo, los movimientos tratan de desarrollar estrategias proactivas de largo plazo. Mediante campañas de visibilización, se esfuerzan por exponer las restricciones al espacio de la sociedad civil y a los autores de dichas presiones. Las comunidades afectadas, las y los activistas de la sociedad civil y las ONGs también participan en la defensa y promoción de los derechos humanos con actores en los gobiernos, con el objetivo de asegurar espacios para el ejercicio de sus derechos políticos y civiles. Estas estrategias de largo plazo enfrentan varios desafíos, por ejemplo, la decisión de entrar a la palestra de la discusión pública y exigir rendición de cuentas podría significar exponer a víctimas de hostigamiento a mayores amenazas. Apoyarse en los derechos humanos implica más dilemas. Aun cuando la defensa y promoción de los derechos humanos es el marco más importante para contrarrestar las presiones en contra del espacio cívico, tiene sus límites cuando lo que está en juego son intereses económicos o cuando los gobiernos rehúsan adherirse al respeto de los derechos humanos. En este contexto, es indispensable desarrollar más estrategias proactivas que permitan contrarrestar las dinámicas que son tan esenciales a los proyectos de explotación de recursos naturales, y que tienen como resultado los asesinatos y otras formas de restricción.

Cambio de estructuras – abriendo las posibilidades de participación

Dado que el tipo y secuencia de presiones están íntimamente relacionados con las etapas y actores en la esfera de los recursos naturales, las estrategias proactivas pueden impulsar el cambio de las estructuras que dan forma al desarrollo de recursos naturales. Este informe aborda tres de estos elementos estructurantes: consultas, empresas y legislación.

Consultas: Un paso esencial en la legislación, las políticas y los proyectos para explotar recursos naturales es la inclusión de la sociedad civil, particularmente de

las comunidades afectadas, en la toma de decisiones. Con frecuencia las protestas y los conflictos se intensifican al tratar de obstruir los intentos de una participación significativa. Uno de los instrumentos más ampliamente difundidos en la legislación y la práctica es el proceso de “consulta”, un aspecto que se encuentra en el centro mismo de la participación de la sociedad civil para tomar decisiones con respecto a los proyectos que afectan a los recursos naturales. Sin embargo, los procesos de consulta son crecientemente cuestionados en tanto que se han convertido en un ejercicio vacío que solo sirve para dar legitimidad a los proyectos extractivos, sin tomar en consideración las preocupaciones locales. Cuando las comunidades afectadas y las ONGs se disponen a ejercer sus derechos a la libertad de expresión y reunión pacífica para manifestarse en contra de esta exclusión persistente, se ponen en marcha dinámicas destructivas mediante las cuales la división en las comunidades, la difamación de las/los dirigentes y las ONGs, y la protesta pública pueden terminar en confrontación física que, en ocasiones, resulta en acciones violentas en contra de la sociedad civil, incluyendo asesinatos dirigidos a objetivos específicos. Se requiere de ciertos cambios fundamentales para evitar que la consulta devenga simple escaparate para impulsar y sacar adelante proyectos extractivos. Por ejemplo, la participación de la sociedad civil debe garantizarse no solo al momento de planificar el proyecto, sino durante la adopción de reglas comerciales en los foros multilaterales y bilaterales, durante las propuestas de legislación para regular a la industria extractiva, y en los planes nacionales y regionales de desarrollo. La consulta debe basarse en un acceso adecuado a la información; es necesario responder ante el desequilibrio de poderes entre las empresas y las comunidades, y las instituciones financieras deberían crear los incentivos correctos. Los beneficios tienen que compartirse adecuadamente y debe reconocerse que no todos los proyectos resultan viables.

Empresas: Las estrategias de respuesta que lidien con la participación de los actores empresariales están muy poco desarrolladas. Se requiere hacer más explícito lo que se espera de las corporaciones en el ámbito de los recursos naturales y encontrar nuevas vías para presionar a que los actores empresariales cumplan con sus responsabilidades. Con demasiada frecuencia, a las empresas se las sigue viendo como elementos “externos” a las dinámicas locales y, por lo mismo, exentas de prevenir y contrarrestar activamente las presiones que enfrentan los integrantes de la sociedad civil y las ONGs que son críticas de proyectos o políticas de desarrollo específicas. Hay que presionar a las empresas para que cumplan con la retórica –en ocasiones prometedora– y las estrategias de respuesta que han adoptado, y recordarles la responsabilidad que tienen mediante la manifestación de quejas en foros (cuasi)judiciales. Las instituciones financieras y el dinero que aportan son, con frecuencia, la espina dorsal de los proyectos en recursos naturales, y la fuerza con que afectan el proceder de las empresas debería ser utilizada con mayor eficacia para obligar al cumplimiento de las normas pertinentes para la protección de la comunidad. Las empresas requieren de regulación y supervisión, y tanto el país de origen como los Estados anfitriones deben asumir un papel más predominante y efectivo en la aplicación de tales aspectos.

Legislación: La legislación tiene un papel clave en dar forma a la gobernanza de los recursos naturales; no obstante, con demasiada frecuencia favorece las inversiones de las corporaciones en detrimento de la protección de las comunidades locales. La legislación también resulta crucial en lo que se refiere a restringir el espacio cívico mediante regulaciones administrativas o prácticas de criminalización. Al mismo tiempo, los movimientos sociales pueden recurrir a instrumentos jurídicos de forma estratégica para, en una relación más equilibrada, confrontar a actores más poderosos. Por ende, las comunidades y las ONGs necesitan herramientas para contrarrestar las presiones jurídicas y desarrollar procedimientos legales para reclamar su espacio y capacidad de influencia.

INTRODUCCIÓN

El asesinato de Berta Cáceres en Honduras, el 3 de marzo de 2016, atrajo la atención mundial hacia los riesgos que enfrentan las comunidades que buscan tener voz en la toma de decisiones sobre la gestión de los recursos naturales. Cáceres fue la cofundadora y coordinadora del Consejo Cívico de Organizaciones Populares e Indígenas de Honduras (COPINH) y dirigió un movimiento popular contra la presa de Agua Zarca que se planeaba construir en el río Gualcarque, lugar de pesca para los indígenas lenca y que al mismo tiempo tiene un valor espiritual para este pueblo indígena. Aun cuando nunca se consultó oficialmente a la comunidad lenca durante la preparación del proyecto, la propia comunidad organizó su propia asamblea, en la que votaron en contra de la presa. Además de que no se respetó su voz colectiva, enfrentaron graves amenazas e intimidación.

La muerte de Berta Cáceres es solo una parte de la historia. El concepto de «reducción del espacio» se ha formulado para captar más plenamente la amplia gama de restricciones y presiones que vive la sociedad civil (Unmüssig, 2016; para una evaluación crítica: Hayes et al., 2017). Estas presiones incluyen el acoso físico, así como la apertura de investigaciones penales, vigilancia, difamación, el establecimiento de requisitos onerosos para el registro de organizaciones no gubernamentales (ONG) así como de regulaciones más estrictas para la entrada de fondos extranjeros impuestas a las ONGs, restricciones en torno al derecho a manifestarse y la exclusión en general de la sociedad civil. De acuerdo con algunos analistas, a la fecha el espacio de la sociedad civil enfrenta una situación de emergencia dadas las nuevas restricciones que han sido impuestas en varios países en años recientes (CIVICUS, 2017: 7). El análisis de los patrones que siguen las presiones que se ejercen sobre la sociedad civil resulta de mayor utilidad cuando se hace en un contexto particular. Las preguntas pertinentes en relación con el espacio cívico son: a quién se pone bajo presión, cuándo, cómo y por quién.

Un ejemplo es el caso de la lucha por los recursos naturales y los espacios de la sociedad civil bajo presión. Cuando las comunidades afectadas, las ONGs y las/los activistas de la sociedad civil buscan influir en la gestión de los recursos naturales, suelen experimentar fuertes reacciones negativas por parte de los actores políticos y corporativos que defienden sus propios intereses. Los gobiernos constituyen una parte significativa de dichas presiones; sin embargo, en los conflictos en torno a proyectos que involucran recursos naturales, el sector privado también desempeña un papel importante. En el caso de Berta Cáceres, no solo oficiales militares sino el director de seguridad de la empresa privada Desarrollos Energéticos, S.A. (Desa), responsable del proyecto de represa, fueron arrestados y hay una investigación judicial en curso. En otro intento por acallar a sus críticos, la empresa Desa presentó una demanda por difamación en contra de activistas que denunciaron las circunstancias de la muerte de Berta Cáceres.

Este proyecto de investigación fue diseñado para poner al descubierto los patrones comunes y dinámicas de restricción que enfrentan los actores de la sociedad civil –y las estrategias a las que recurre para enfrentarlos– en el contexto específico de la lucha por los recursos naturales. La primera parte de este informe presenta la parte metodológica de la investigación, el papel de la sociedad civil en la participación de la población en la toma de decisiones políticas, y el contexto económico mundial de la gobernanza de los recursos naturales (PARTE I).

Cuatro contextos distintos de desarrollo de recursos naturales ubicados en cuatro distintos países –India, México, Filipinas y Sudáfrica– proporcionan el telón de fondo del informe. Cada uno de los cuatro capítulos dedicados a cada país presenta el correspondiente marco político y legal que determina el desarrollo de los recursos naturales y se enfoca en la explotación de un tipo de recurso natural –minería, agro-empresas o producción de energía mediante parques eólicos– (PARTE II).

Las etapas de desarrollo de los recursos naturales dan forma a los patrones en la secuencia y tipo de restricciones a las que se ve sometido el espacio de las ONGs y las comunidades. Quienes se convierten en objetivo de investigaciones judiciales, descalificación y demandas por difamación generalmente son quienes encabezan o participan en las protestas en contra de los planes para el establecimiento de una mina o la construcción de un parque eólico o una represa. Es muy frecuente que ocurra hostigamiento físico cuando un proyecto se acerca a la etapa de otorgamiento de la licencia o una resolución judicial ordena la suspensión de dichas plantas. Se han desarrollado algunos esfuerzos para apoyar a quienes enfrentan estas presiones. No obstante, muchas de las estrategias son reactivas y por lo mismo no pueden evitar el aumento de dichos conflictos. Existe el riesgo de que la sociedad civil quede atorada en respuestas de corto plazo a amenazas inmediatas, que son costosas en términos de esfuerzos y de recursos (PARTE III).

La cuarta y última parte, en consecuencia, examina mayores estrategias fijando la atención en tres elementos estructurantes que dan forma a las etapas y dinámicas de poder en la explotación de recursos: consultas, empresas y legislación. Estrategias proactivas que buscan influir en estos elementos estructurales del desarrollo de los recursos naturales podrían presionar hacia un cambio en las “reglas del juego” (PARTE IV).

PARTE I

PREPARANDO EL ESCENARIO

1 Diseño de investigación y metodología

El estudio que subyace a este informe fue diseñado para explorar patrones y dinámicas de restricción del espacio de los actores de la sociedad civil y las estrategias de respuesta para contrarrestar y superar dichas restricciones. En este capítulo se describirán la metodología y los métodos de investigación, explicando (1) las principales preguntas de investigación del estudio; (2) la selección de los países de India, Filipinas, México y Sudáfrica, así como la selección de los sectores industriales específicos en cada uno de ellos, y (3) los métodos utilizados para recabar la información.

1.1 Principales preguntas de investigación

Este informe trata sobre las restricciones en el espacio de los actores de la sociedad civil y sus estrategias de respuesta en contextos de desarrollo de recursos naturales. En general, las comunidades afectadas y sus organizaciones locales sienten más las presiones sobre la sociedad civil, cuya situación es, por lo tanto, un foco particular de este estudio. Las ONGs nacionales e internacionales que trabajan en el desarrollo de los recursos naturales también están sujetas a ciertos tipos de presiones, que también se incluyen en el informe. Por último, se presta especial atención a las organizaciones “intermediarias”, que vinculan a las organizaciones comunitarias de base con las estructuras nacionales e internacionales de promoción y creación de redes.

Las restricciones no se estudian como un hecho aislado, sino como parte del desarrollo de la disputa y el conflicto en el ámbito de los recursos naturales. Se presta atención adicional a las estrategias de respuesta que se utilizan para contrarrestar estas presiones. Los sectores industriales cubiertos incluyen minería, producción de energía mediante parques eólicos y grandes plantaciones agrícolas. Estos sectores se examinan en cuatro países, dos de ellos ubicados en el continente asiático (India y Filipinas), uno en el continente africano (Sudáfrica) y uno en América Latina (México). El estudio presta particular interés en cómo operan las restricciones en estos cuatro contextos de desarrollo de recursos naturales y qué tipo de impacto tienen en los actores de la sociedad civil, incluso en sus estrategias de respuesta.

En el contexto de este estudio, la gobernanza de los recursos naturales se refiere al diseño del entorno regulatorio que permite (o no) el desarrollo de recursos naturales para beneficio económico, a través de políticas y leyes internacionales y nacionales, así como su interpretación, aplicación y ejecución en contextos locales a través de proyectos individuales. El desarrollo de los recursos naturales se entiende en térmi-

nos generales no solo para incluir el sector extractivo, sino la producción de energía –como parques eólicos y represas hidroeléctricas–, así como la agricultura industrial. Aunque dichas actividades no apuntan a extraer ninguna materia prima, sí dependen del uso de los recursos naturales, en particular de la tierra y el agua. El desarrollo de recursos naturales no solo tiene lugar a nivel local y nacional, sino que está cada vez más integrado en una economía globalizada de extracción y comercio de materias primas. Por lo tanto, este estudio tiene en cuenta la economía mundial de materias primas, en la que Europa, Norteamérica y China son los principales importadores. La mayoría de los países de los que se extraen recursos se encuentran fuera de estas regiones de importancia para la importación y, a menudo, no procesan las materias primas, solo las exportan. Por lo tanto, el estudio examina cómo opera la estrategia de desarrollo de la explotación de los recursos naturales a nivel mundial y en los países seleccionados, tanto en la ley como en la práctica.

Los proyectos individuales que dependen del uso de la tierra a gran escala, ya sea como ubicación para actividades económicas o para la extracción de materias primas, a menudo causan fricción con las comunidades locales y los actores de la sociedad civil, especialmente en relación con las preocupaciones por los impactos potencialmente negativos que traería consigo la explotación de la tierra y de los recursos. En consecuencia, este estudio explora qué momentos en el desarrollo de los recursos naturales es típico que se desencadenen la participación comprometida y la respuesta de la sociedad civil, y los aspectos en riesgo en estos casos.

Al mismo tiempo, los patrones de restricción que se ponen en juego contra actores de la sociedad civil que buscan participar activamente en la toma de decisiones relativas a la explotación de recursos naturales han sido estudiados en una amplia gama de literatura disponible al público, principalmente dirigida y escrita por la sociedad civil misma (entre otros: ACT Alliance y CIDSE 2015). Aunque la sociedad civil puede incluir una amplia variedad de actores, como sindicatos, periodistas y organizaciones religiosas, este estudio se centra particularmente en las organizaciones de base y comunitarias, y las ONGs profesionales, a menudo como parte de movimientos sociales más amplios. En muchos estudios, las restricciones a las que se enfrenta la sociedad civil simplemente se enumeran en listas de medidas separadas, que a menudo se analizan aisladas y no como parte de las cuestiones sustantivas que se ponen en juego durante los conflictos políticos subyacentes. Asimismo, es común que a las restricciones que enfrentan los actores de la sociedad civil se les estudie principalmente en relación con los actores estatales; sin embargo, los actores empresariales también actúan como perpetradores, contribuyentes y beneficiarios silenciosos de las restricciones, convirtiéndose en objetivos igualmente importantes para el activismo; ello ha sido identificado como un tema importante para futuras investigaciones (Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas, 2016). Esto es particularmente cierto en el campo del desarrollo de los recursos naturales, donde la participación empresarial es inherente a la mayoría de las actividades industriales sobre el terreno. Por tanto, esta investigación también se pregunta cómo las corporaciones impactan la capacidad de los actores de la sociedad civil para participar de manera significativa en la toma de decisiones sobre el desarrollo de los recursos naturales.

Las presiones sobre el espacio para la sociedad civil en el ámbito de los recursos naturales se han convertido en un tema de estudio separado en la última década, debido a informes alarmantes sobre las dificultades que enfrentan los actores de la sociedad civil cuando buscan participar en la toma de decisiones relacionadas con el desarrollo de recursos naturales o cuando expresan su disidencia (entre otros: Publish What You Pay & CIVICUS, 2016). No es poco frecuente que los asesinatos, los ataques físicos y la intimidación formen parte de los rasgos característicos de lo que se informa al abordar la impugnación de la gobernanza de los recursos naturales. Sin embargo, las restricciones en el ámbito de los recursos naturales no se limitan a estas formas más severas de represión. Otros tipos de presiones que enfrenta la sociedad civil incluyen la criminalización, la estigmatización y las tácticas utilizadas para dividir a las comunidades (Van der Borgh & Terwindt, 2014: 106-118). Por ello, este estudio pregunta qué restricciones experimentan los actores de la sociedad civil, tanto en el ámbito jurídico como en la práctica, cuando participan en la toma de decisiones sobre los recursos naturales.

Los actores de la sociedad civil pueden responder, y a menudo lo hacen, a las restricciones que experimentan. La literatura disponible ofrece una serie de guías de mejores prácticas y herramientas relacionadas con la seguridad individual o colectiva contra daños físicos y amenazas, y formas y medios para defenderse de los intentos legislativos y administrativos de reducir el espacio operativo de las organizaciones legalmente registradas (ISHR, 2016; Front Line Defenders & Tactical Tech, 2009; Front Line Defenders, 2011, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2015).

Las estrategias de respuesta de la sociedad civil en relación con las luchas por los recursos naturales son parte integral de la literatura general sobre el tema (Friends of the Earth, 2014, CIEL, 2016). Algunas publicaciones sobre estrategias de respuesta también abordan las experiencias y evaluaciones individuales de las comunidades y organizaciones afectadas (Act Alliance & CIDSE, 2015: 8; Human Rights Watch, 2015). Sin embargo, las evaluaciones de la viabilidad y efectividad de las estrategias de respuesta son a menudo bastante vagas. Por ello, la pregunta de investigación final de este informe es qué estrategias de “respuesta” ha desarrollado y empleado la sociedad civil contra las restricciones del espacio cívico en el contexto de la gobernanza de los recursos naturales, y cuáles de estas estrategias han resultado exitosas para recuperar espacios para la participación activa. Sobre la base de la investigación en los cuatro países seleccionados, el estudio tiene como objetivo sintetizar ideas y lecciones aprendidas para las organizaciones de la sociedad civil que operan en contextos similares.

1.2 Selección de países

Para este estudio seleccionamos cuatro países: India, México, Filipinas y Sudáfrica. Cada país proporciona un sector industrial particular para el análisis de las principales preguntas de investigación. Los cuatro países tienen enormes reservas de recursos naturales, ya sea en forma de depósitos para extracción o de grandes extensiones de tierra aptas para la producción de energía o la agricultura industrial. Todos ellos

también albergan conflictos sobre sus recursos naturales, en particular con respecto a la explotación, desarrollo y gobernanza de estos. Además, los cuatro países son todas “democracias parciales”, en contraste con estados fuertemente autoritarios o Estados democráticos fuertes.² Como señalan Van der Borgh y Terwindt, una característica destacada de las democracias parciales es la diferencia entre el espacio *de jure* de las ONGs, que es el espacio que deberían tener de acuerdo con la legislación pertinente, y el espacio de facto o espacio real en el que operan (Van der Borgh & Terwindt, 2014: 15-16). El contexto político en las democracias parciales permite, al menos en el papel, el ejercicio de los derechos democráticos por parte de la sociedad civil. En la práctica, sin embargo, los actores estatales o privados pueden restringir estos derechos sin tener que rendir cuentas directamente.

Además del contexto político común, estos países pueden compararse de otras formas que resultan pertinentes. Todos están ubicados en el Sur mundial y tienen poblaciones que exceden los 100 millones. Importante para nuestro enfoque en la disputa sobre proyectos de recursos naturales, los cuatro países han visto una mayor liberalización de sus mercados nacionales en relación con la explotación de recursos naturales al menos desde 1990. Los cambios de política, nuevas regulaciones y acuerdos internacionales han abierto estos países, facilitando el acceso a sus recursos naturales y a la ejecución de proyectos comerciales en ese ámbito. Finalmente, los cuatro países poseen, al menos en algunas de sus regiones, depósitos de materias primas importantes para el comercio globalizado de productos agrícolas o extractivos.

Elegimos deliberadamente países en diferentes continentes con el fin de capturar un amplio espectro de patrones restrictivos, y así extender la pertinencia de los resultados de este estudio a países de todo el mundo. Además, los cuatro países han experimentado alguna disputa sobre la gobernanza de los recursos naturales en sus territorios, incluida la presión y restricciones contra actores de la sociedad civil que buscan influir en la toma de decisiones relacionadas con los recursos naturales (para una visión general de los respectivos países: VANI [Voluntary Action Network India], India, 2014; HURISA, 2015; Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas, 2017; Observatorio para la Protección de los Defensores de los Derechos Humanos, 2015).

Si bien los aspectos comunes han conformado la base principal de la selección del país, ello no excluye un análisis del alcance y la complejidad de las medidas represivas en los sectores de desarrollo de los recursos naturales. El informe intenta explorar el alcance y la diversidad de las restricciones sufridas por la sociedad civil y las estrategias que esta ha desarrollado en respuesta. Además, los cuatro contextos

2 Las democracias fuertes se clasificarán con el puntaje más alto en el ranking de Freedom House (por ejemplo, Bélgica y Suecia reciben 1). Los regímenes autoritarios fuertes reciben los puntajes más bajos (por ejemplo, Arabia Saudita y Guinea Ecuatorial reciben 7). Los regímenes menos autoritarios reciben puntuaciones relativamente bajas (por ejemplo, Zimbabwe recibe 5 y Angola recibe 6). Para los fines de este estudio, los países se consideran democracias parciales si recibieron una tasa entre 2 y 4 en la clasificación de Freedom House en 2016 (Sudáfrica, 2; India, 2.5; México, 3; Filipinas, 3).

nacionales, cada uno con sus diferentes sectores industriales (minería, energías renovables y agricultura industrializada), permiten explorar de mejor forma la relación entre la propia lógica que impulsa los procesos de explotación de los recursos naturales y los patrones de restricciones que experimenta la sociedad civil. Como mostraremos en el capítulo 3, los momentos e hitos particulares en los proyectos de explotación de recursos son particularmente relevantes para la escala y el carácter de las restricciones aplicadas a los actores de la sociedad civil.

1.3 Métodos de investigación

Para redactar las principales preguntas de investigación realizamos una extensa investigación de escritorio. Uno de los resultados de este meta-estudio fue una guía de entrevista semiestructurada que se utilizó como una herramienta operativa para realizar entrevistas cualitativas en los cuatro contextos nacionales. Los grupos destinatarios de la entrevista fueron organizaciones comunitarias y de base y distintas ONG que trabajan en el campo del desarrollo de recursos naturales. Además, se entrevistó a personas que trabajan en el ámbito internacional cuyo mandato incluye explícitamente el apoyo a la sociedad civil o la protección de los defensores de los derechos humanos, como un miembro del grupo de trabajo de las Naciones Unidas sobre derechos humanos y las empresas y miembros del personal adscrito al Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de las y los defensores de derechos humanos. La guía de entrevista se adaptó a cada uno de los tres grupos y permitió al entrevistado ampliar sus puntos de interés sin verse limitado por las preguntas. En total, se realizaron 60 entrevistas. Entre noviembre de 2016 y mayo de 2017, se realizaron las siguientes entrevistas por país:

- 4-6 representantes de comunidades, organizaciones de base o movimientos sociales directamente afectados por proyectos de explotación de recursos naturales.
- 3-6 ONG locales o filiales de ONG nacionales o regionales mayores que operan en el ámbito del desarrollo de recursos naturales, de preferencia en los sectores específicos (minería/energía/agricultura).
- 12 entrevistas a personal que se desempeña en organizaciones internacionales de la sociedad civil y organismos intergubernamentales cuyo mandato incluye apoyo a los actores de la sociedad civil que enfrentan restricciones.

Todas las descripciones de los casos individuales que figuran en este informe se basan en las entrevistas realizadas en los respectivos países. Las referencias a nombres de personas u organizaciones han sido deliberadamente omitidas. Se tomaron ejemplos prácticos adicionales de otros países, así como conocimientos teóricos de trabajos académicos y de la sociedad civil para complementar las experiencias que surgieron a partir de las respuestas de los entrevistados.

Las entrevistas incluyeron un elemento de investigación-acción participativa. La idea detrás de esta investigación-acción fue identificar y sopesar las posibles opciones para proteger y ampliar el espacio cívico contra las presiones experimentadas

en áreas específicas. En consecuencia, los autores realizaron entrevistas con organizaciones locales en las que abordaron problemas (como, por ejemplo, enfrentar hostigamiento físico o acusaciones judiciales), así como las estrategias de respuesta a las cuales recurrieron las ONGs o comunidades afectadas y potenciales estrategias adicionales para defender y reclamar espacio. La búsqueda real y el desarrollo de medidas de apoyo para los casos particulares que surgieron durante las entrevistas se incorporaron al análisis de las estrategias de respuesta. Además, las entrevistas con otros actores, por ejemplo, miembros de delegaciones de la Unión Europea (UE), permitieron a los autores reflexionar más sobre el acceso y la efectividad de estos modos de intervención.

nacionales, cada uno con sus diferentes sectores industriales (minería, energías renovables y agricultura industrializada), permiten explorar de mejor forma la relación entre la propia lógica que impulsa los procesos de explotación de los recursos naturales y los patrones de restricciones que experimenta la sociedad civil. Como mostraremos

2 Desarrollo de los recursos naturales y participación de la sociedad civil

La demanda de recursos y energía ha aumentado en los últimos decenios, con más extracción y uso de suelo industrial en más países que nunca. Muchos gobiernos en el Sur global han optado por abogar por la explotación de los recursos naturales como un camino hacia el desarrollo. Sin embargo, esta ruta resulta cuestionable si uno observa los beneficios y los costos reales impuestos a las personas y al medio ambiente. La perspectiva de muchas comunidades afectadas es clara: no se benefician de los enfoques actuales de explotación de recursos y, por ende, exigen una mayor participación en el desarrollo de los recursos naturales. Como es típico para los enfoques democráticos liberales, la apertura de tierras para el desarrollo de recursos naturales generalmente ha ido de la mano con la consagración de los derechos de participación de la población para incluir su aporte en la toma de decisiones. Los derechos de participación incluyen el derecho a la información, la consulta, la libertad de expresión y la libertad de reunión y asociación. En realidad, cuando las comunidades afectadas y las ONGs se disponen a influir en dichos proyectos, a menudo se enfrentan a una serie de presiones que restringen su espacio. Estas presiones incluyen el acoso físico, el inicio de investigaciones judiciales infundadas, la vigilancia, la difamación, regulaciones más gravosas y estrictas para el registro y acceso a fondos extranjeros para las ONGs, así como la restricción de las manifestaciones. Dichas presiones sobre la sociedad civil en el ámbito de los recursos naturales no son un aspecto aislado, sino parte de una tendencia mundial más amplia.

2.1 El diseño del desarrollo de los recursos naturales

La extracción de recursos naturales y el uso de la tierra para la infraestructura industrial está determinada por la demanda mundial de materias primas, energía y agricultura. La economía mundial actual y el comercio de recursos naturales sirven para asegurar el suministro de estos materiales, no obstante, también deben gestionarse sus impactos negativos, que incluyen la degradación ambiental, el conflicto social y la exclusión y hostigamiento de actores de la sociedad civil que cuestionan las prácticas de explotación de los recursos naturales y sus consecuencias. El desacuerdo con respecto al mejor camino hacia el desarrollo se encuentra en el corazón de muchas disputas relacionadas con proyectos de explotación de recursos

individuales y las leyes y políticas que los respaldan. El desarrollo de recursos naturales es ambiguo y abierto en términos de sus objetivos, utilizado por diferentes actores en ocasiones con fines incompatibles. Por un lado, las materias primas pueden concebirse como simples productos básicos. De hecho, existe una red mundial de relaciones comerciales basadas en materias primas y productos secundarios. Por otro lado, la tierra y las materias primas también deben considerarse dentro de los contextos sociales, políticos y culturales en los que sirven para fines distintos a los de consumo nacional, uso industrial o comercio internacional. Las materias primas a menudo se encuentran en regiones con ecosistemas de importancia medioambiental y en áreas pobladas por comunidades indígenas u otras comunidades rurales que dependen de la tierra y sus recursos para una variedad de propósitos. La conciliación de estos puntos de vista en competencia requiere la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones sobre los recursos naturales. Permitir tal participación es una estrategia importante para una gobernanza de los recursos naturales inclusiva y justa y un medio para minimizar sus impactos negativos.

Economía y materias primas

En los últimos 10 años, los estudios económicos que utilizan la contabilidad de flujo de materiales han ofrecido la posibilidad de examinar la extracción y el consumo de recursos naturales a escala global, incluyendo quién asume los costos frente a quién se beneficia de la extracción de recursos naturales (Schandl y Eisenmenger 2006, 133-147; Behrens et al. 2007, 1-10). Según dichos estudios, la extracción mundial de recursos usados creció constantemente, de 40 mil millones de toneladas en 1980 a 55 mil millones de toneladas en 2002 (Behrens et al., 2007, 3). La participación de Asia y América Latina en la extracción global de recursos usados aumentó, mientras que la extracción en América del Norte, Europa Occidental y Oceanía disminuyó, en tanto que la extracción en África se mantuvo relativamente constante.

En contraste con el crecimiento anual de 2.7% en la extracción de recursos de 1990 a 2010, el comercio internacional de materias primas creció todavía más rápido, con un 3.5% anual. Curiosamente, tanto las tasas de crecimiento de la extracción como del comercio fueron superiores a la tasa de crecimiento anual de la población, que fue del 1.6% en el mismo periodo, lo que indica que no solo el aumento de la población requirió más recursos sino también que hubo un aumento del consumo general (Programa de las Naciones Unidas 2016, 31). Los datos presentados por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente muestran claramente que Europa fue, y sigue siendo, el principal importador de material comercializado (comercio físico directo de material primario y comercio de productos secundarios), seguido por Estados Unidos. África ha sido un importador neto constante tanto de materias primas como de productos secundarios a lo largo de los años, con un ligero aumento en la cantidad de productos secundarios importados. La región de Asia y el Pacífico, con China e India a la cabeza, también figura entre los importadores netos de materias primas, pero es un exportador neto de materiales que se han convertido en productos secundarios, trasladando el consumo a Estados Unidos y Europa (ibid., 2016, 56-58).

Las políticas y normas que regulan la extracción y el comercio de los recursos naturales son establecidas a nivel internacional y nacional por los Estados, pero también por las instituciones internacionales, lo que incluye a las instituciones financieras. Para mantener un suministro constante de las materias primas necesarias para las industrias nacionales, los Estados receptores han promulgado políticas que afectan de igual manera el espacio regulatorio de los países productores. La Iniciativa de Materias Primas de la UE, por ejemplo, explica que “la UE depende en gran medida de las importaciones de materias primas estratégicamente importantes que cada vez se ven más afectadas por distorsiones del mercado” (Comisión de la Unión Europea, 2008, 2). Dichas “distorsiones” abarcan los impuestos y cuotas a la exportación, además de subsidios, precios fijos, precios dobles y normas de inversión restrictivas. Para abordar estas medidas, la estrategia de la UE de materias primas apunta a “garantizar el acceso a las materias primas desde los mercados internacionales en las mismas condiciones que otros competidores industriales” y enumera una serie de posibilidades de intervención, incluido el cumplimiento de los compromisos internacionales en los niveles multilaterales y bilaterales, la Organización Mundial del Comercio (OMC) y los acuerdos de libre comercio, así como la eliminación de todas las medidas que distorsionan el comercio gracias a medidas enérgicas (ibíd., 2008, 4). Las materias primas altamente relevantes para la producción industrial europea se revisan regularmente en una lista de materias primas esenciales. Esta lista incluye hoy en día, por ejemplo, platino y cromo. Aproximadamente la mitad de las reservas mundiales de estos dos metales se encuentran en Sudáfrica, lo que lógicamente lo convierte en un objetivo estratégico para que Europa se asegure un suministro constante.

La época en la que había un claro apoyo financiero de las instituciones financieras internacionales, en particular del Banco Mundial, hacia las políticas explícitas de liberalización del comercio relacionadas con el sector extractivo no existe más, habiendo alcanzado su punto máximo desde principios hasta mediados de los noventa. No obstante, las instituciones financieras internacionales juegan todavía un papel crucial en la economía internacional de las materias primas. Siguen proporcionando fondos para proyectos individuales de extracción de recursos naturales y a menudo son criticados por los conflictos generados por estos proyectos, así como por la poca protección que ofrecen a quienes enfrentan amenazas y restricciones por impugnarlos (Human Rights Watch, 2015). Los recientes cambios en el Marco Ambiental y Social del Banco Mundial, incluida su política revisada sobre pueblos indígenas, han enfrentado críticas por reducir las normas de protección, debilitar la supervisión, limitar el acceso a la información y diluir la implementación del concepto de consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas (CLPI) (Gordon 2016, Gordon & Shakya, 2016).

3 Ver Proyecto del Banco Mundial P007672 - Proyecto de Reestructuración del Sector Minero en México entre 91-98. <http://projects.worldbank.org/P007672/mining-sector-restructuring-project?lang=en&tab=overview>

Las normas y políticas internacionales fomentan la explotación de los recursos naturales para posibilitar el libre intercambio de materias primas, productos agrícolas y energía. El derecho mercantil internacional apoya este proceso y facilita el uso de los recursos naturales para abrir paso al comercio de dichos productos. Las instituciones financieras internacionales otorgan préstamos para ello e incluso ejercen presión para obtener garantías regulatorias con el fin de acceder a recursos naturales. Los consumidores de todo el mundo dependen de estos recursos para el creciente consumo de productos derivados de ellos. Sin embargo, la explotación de los recursos naturales como un elemento más del comercio y la economía globalizados, mismos que están en constante aumento, no es la única manera de gestionar los recursos naturales. Las comunidades locales, las ONGs y los segmentos relevantes del público en general pueden preservar los recursos naturales y el medio ambiente, así como protegerse de los impactos negativos (derechos humanos) de su explotación. Por lo tanto, es necesario armonizar los diferentes objetivos de la gestión y el desarrollo de los recursos naturales en lo que respecta a la planificación y ejecución de proyectos individuales.

Desacuerdos sobre los objetivos del desarrollo de los recursos naturales

Las actividades mineras pueden provocar la contaminación de ríos y aire. La agricultura industrial puede agotar las fuentes de agua regionales, privando a la población local del acceso a este recurso esencial. En términos más generales, todos los tipos de explotación de recursos naturales que aparecen en este informe han dado como resultado la pérdida de tierras para la población local. La economía capitalista global basada en el crecimiento que depende de un uso cada vez mayor de los recursos naturales para la producción de productos básicos para ser consumidos produce degradación ambiental y agotamiento de los recursos (Jorgenson & Clark, 2009, 624). Como es de esperarse, tales impactos negativos dan pie a la resistencia contra este tipo de proyectos, y toda clase de conflictos pueden surgir ahí donde las demandas locales de las comunidades afectadas o las organizaciones de la sociedad civil que trabajan para la conservación de los recursos naturales no se satisfacen adecuadamente.

Los beneficios materiales son acumulados por aquellos países y regiones que consumen las materias primas o los productos fabricados a partir de ellas. Los países en los que ocurren la extracción y explotación también generan beneficios a través de regalías y oportunidades de empleo, entre otros. Sin embargo, la distribución de estos beneficios puede convertirse en una fuente de conflicto cuando la corrupción y el amiguismo desvían los beneficios de la población en general, lo cual es un problema común de las democracias parciales. La mayoría de los países que proporcionan el grueso de los recursos naturales sufren, por tanto, las devastadoras consecuencias de su extracción y explotación, y deben tolerar impactos ambientales específicos, división de las comunidades, alteración de la vida social y el despojo de la tierra necesaria para la subsistencia. No obstante, estos impactos negativos, los gobiernos y las empresas que presionan por la explotación de los recursos naturales maquillan sus esfuerzos como estrategias en pos del progreso.

En la mayoría de los proyectos extractivos, de generación de energía y de producción agrícola estudiados para este informe, los actores locales, nacionales e internacionales ofrecieron diferentes percepciones sobre los tipos de desarrollo que la explotación de los recursos naturales debería cumplir. Las interpretaciones del término oscilan entre un modelo de desarrollo basado en el mercado, en el que la explotación de los recursos naturales –en particular la extracción de materias primas como productos básicos o para su misma producción– es considerada una forma de fomentar el crecimiento económico y la industrialización, lo que a su vez puede generar riqueza, riqueza que eventualmente se extenderá a todos los miembros de la sociedad. Un segundo enfoque del desarrollo centrado en las personas se enfoca principalmente en la manera en que opera la extracción y los impactos inmediatos que puede generar en las poblaciones locales y el medio ambiente.⁴ Este estudio no pretende captar las complejidades de los debates actuales sobre la sostenibilidad combinada con el crecimiento, o sobre el significado del desarrollo sostenible en los debates sobre la seguridad alimentaria, el crecimiento ecológico o la justicia climática. Lo que es importante señalar aquí es que los términos “desarrollo” y “desarrollo sostenible” son utilizados de manera diferente por distintos actores. Por ejemplo, los partidarios del actual sistema económico basado en el mercado de la explotación de los recursos naturales incorporan el concepto de desarrollo *sostenible*, por lo menos teóricamente. Esto puede constatarse, entre otras cosas, en el uso del término dentro del Plan de Acción del G20 sobre la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, o en los acuerdos del préstamo del Grupo del Banco Mundial en relación con el desarrollo sostenible, rural o local.⁵ Al mismo tiempo, aunque los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas (ODS) adoptan un abordaje más centrado en las personas, también incorporan elementos de economía de mercado orientada al crecimiento.⁶ “El concepto de sostenibilidad ha demostrado un poder aparente para vincular a partes dispares con intereses divergentes detrás de un objetivo común” (Rajak, 2016, 932).

El entramado abierto del término “desarrollo” a nivel internacional define el contexto para la impugnación del significado concreto del término en contextos domésticos. Por ejemplo, el Tribunal Constitucional de Sudáfrica tuvo que decidir los posibles impactos ambientales negativos de la propuesta de una estación de servicio que se situaría sobre un acuífero que abastecía de agua a la población local. Se afirmó que “la Constitución reconoce la necesidad de la protección del medio ambiente y al mismo tiempo reconoce la necesidad del desarrollo social y económico. [...] Se prevé

4 Ver por caso Declaración de la ONU sobre el Derecho al Desarrollo, UN Doc. A / RES / 41/128 del 4 de diciembre de 1986, que establece en su artículo 1: “El derecho al desarrollo es un derecho inalienable en virtud del cual toda persona humana y todos los pueblos tienen derecho a participar, contribuir y disfrutar el desarrollo social, cultural y político, en el que todos los derechos humanos y las libertades fundamentales puedan realizarse plenamente”.

5 Ver la lista de proyectos respaldados por el Banco Mundial, en particular en relación con México: P130623, P095510 y otros.

6 Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, Objetivo 8 sobre crecimiento económico y comercio; Meta 9 sobre industrialización.

que las consideraciones ambientales se equilibrarán con las consideraciones socioeconómicas a través del ideal del desarrollo sostenible” (Asociación de Minoristas de Combustible de África del Sur c. Director General de Gestión Ambiental 2007). Bajo la influencia de documentos internacionales, el tribunal concluyó que “el desarrollo económico, el desarrollo social y la protección del medio ambiente se consideran ahora pilares del desarrollo sostenible”, mientras que “los puros factores económicos ya no son decisivos” (ibid.). En India, la Corte Suprema se ha ocupado de las actividades mineras que entraban en conflicto potencial con la protección de las tribus y habitantes de los bosques. En su histórica Sentencia Samatha sobre el arrendamiento de tierras tribales a industrias mineras privadas, el Tribunal Supremo interpretó el término “desarrollo” con base en la Declaración de la ONU sobre el Derecho al Desarrollo: “[Es] deber [de India] formular sus políticas, legislativas o ejecutivas, para otorgar la misma atención a la promoción y protección del derecho a los derechos sociales, económicos, civiles y culturales de las personas, en particular, los pobres, los Dalit y las tribus...” (Samatha v. Estado de Andhra Pradesh, 1997). Los tribunales nacionales, por lo tanto, han tenido que equilibrar los diferentes objetivos establecidos en los textos internacionales sobre desarrollo sostenible a fin de decidir la aprobación de proyectos concretos de explotación de recursos nacionales.

A nivel local, los individuos y las comunidades a menudo tienen sus propias perspectivas respecto al desarrollo local. Como dijo un miembro de la comunidad afectado por la minería en Limpopo, Sudáfrica, nacido en 1955: “Desde que tengo memoria, la minería siempre ha sido un problema. Primero, las mineras afirmaban traer desarrollo consigo, pero con cada proyecto se demostraba que este ese no era el caso”. Las nociones locales del desarrollo oscilan de los actores de la sociedad civil que abogan por un evidente rechazo a todas las actividades extractivas, a los defensores de una implementación más justa y equitativa de proyectos de recursos naturales que tomarían en cuenta sus puntos de vista e inquietudes. Una ONG sudafricana distingue entre proyectos de extracción de recursos con base en los tipos de materiales a extraerse. Por lo general, rechaza los proyectos que buscan extraer uranio, carbón, oro o diamantes, ya que considera que tales recursos se han extraído en cantidades suficientes a nivel mundial o que existen alternativas a dichos materiales. Acepta, al menos en principio, la extracción de materias primas necesarias para producir bienes relativamente esenciales, como el cobre, pero enfatiza que debe hacerse tomando en consideración los deseos de las comunidades locales.

Las concepciones sobre cómo deben llevarse a cabo los proyectos y qué salvaguardas y beneficios han de existir para las personas afectadas varían de un contexto a otro. Por ejemplo, la red sudafricana Comunidades Afectadas por la Minería Unidas en Acción (MACUA, por sus siglas en inglés) y Mujeres Afectadas por la Minería Unidas en Acción (WAMUA, por sus siglas en inglés) publicaron una Carta de Minería Popular en 2016 enfatizando que la gente, especialmente los ocupantes de la tierra, tiene el derecho de decidir la presencia de actividades mineras o no. La Carta insta al gobierno sudafricano a respetar y apoyar las decisiones tomadas por las comunidades hacia un *camino de desarrollo* que no esté impulsado por la extracción de combustibles fósiles o materias primas (MACUA y WAMUA, 2016, 1-2). Los grupos declaran que

negarán el consentimiento a una empresa que “no tenga un proceso transparente de negociación impulsado por la comunidad y en cuyo centro no exista un principio de Consentimiento Libre, Previo e Informado” (ibíd., 2016, 3). Cuando se le preguntó a un miembro afectado de la comunidad sobre las demandas específicas respecto a una mina de platino en Limpopo, este enumeró varias propuestas concretas relacionadas con la provisión de información antes de la detonación, la asignación de tierras de pastoreo alternativas y el respeto por cementerios y sitios culturalmente importantes. El miembro de la comunidad concluyó que “por lo general, se trata de ser consultado sobre la mina y cómo se lleva a cabo”. Por lo tanto, las personas afectadas localmente le dan a la prioridad a la participación en la toma de decisiones respecto al desarrollo de recursos naturales.

En resumen, el desafío de establecer cómo se vería el desarrollo sostenible en los proyectos concretos está definido por diversos procesos a nivel internacional. Pese a que la pregunta por la forma que el desarrollo debe adoptar es una cuestión intrínsecamente política, los tribunales nacionales que recurren a textos internacionales son los que suelen determinar qué significa el desarrollo en casos concretos. Debe mencionarse que, contrario al predominio general de los intereses económicos, tanto los tribunales superiores de Sudáfrica como los de India abogan claramente por un enfoque que relega las consideraciones económicas a un asunto de segundo orden, o que considera los argumentos económicos entre otros tantos. Aunque las concepciones locales del desarrollo varían, por lo general hacen hincapié en la participación de las poblaciones afectadas y las organizaciones de la sociedad civil en la gobernanza de los recursos naturales.

2.2 El espacio reducido para la participación de la sociedad civil

Suele pensarse que las democracias liberales bien establecidas prosperan con el compromiso civil activo, pues fomenta la participación política en las discusiones cívicas, la asistencia a reuniones públicas y el cumplimiento en comités locales y en organizaciones (e.g. Putnam, 1995). A pesar de que las organizaciones de la sociedad civil no siempre trabajan por el bien común, sí pueden influenciar los procesos políticos, organizar con éxito la participación política, descubrir la corrupción y los abusos contra los derechos humanos, y exigir la rendición de cuentas. En Estados más libres y establecidos, los derechos civiles y políticos están claramente definidos con base en el estado de derecho y la capacidad misma del Estado para defenderlos. En un contexto así, existe un marco legal efectivo, así como protección estatal para las organizaciones de la sociedad civil (Van der Borgh & Terwindt, 2012, 1069). La sociedad civil es reconocida como un agente que desempeña un papel político y opera en la esfera pública, la cual puede definirse como “el espacio público no legislativo, extrajudicial, en el que las diferencias sociales, los problemas sociales, las políticas públicas, la acción gubernamental y los asuntos de la comunidad y la identidad cultural se desarrollan y son debatidos” (McCain y Fleming, 2004, 55, en: Edwards, 2009, 64). Por lo general la sociedad civil se considera como un ente autónomo de la familia, el Estado y el mercado.

Se da por descontado que tiene su base en medios de acción voluntarista y que contribuye positivamente a la sociedad a través del fomento a las normas sociales y la búsqueda de objetivos sociales (Edwards, 2004). A pesar de que las empresas reclaman cada vez más ser parte de la sociedad civil y usurpan su lugar con una serie de instituciones (Martens, 2016, 21), la definición de sociedad civil utilizada en este estudio excluye a las organizaciones con fines de lucro.

El reconocimiento del papel clave que desempeña la sociedad civil no se limita, sin embargo, a las democracias. Los ODS y la Alianza de Busan para la Cooperación al Desarrollo Efectivo, firmados por un gran número de países, destacan el rol de la sociedad civil. De hecho, las normas internacionales de derechos humanos más ampliamente aceptadas protegen las actividades de los actores de la sociedad civil mediante la libertad de expresión, libertad de asociación y reunión pacífica, y ofrecen garantías legales adicionales para el derecho a un juicio justo en caso de que una persona que haga uso de tales derechos sea procesada (e.g., Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos).

Aunque las contribuciones de la sociedad civil sean ampliamente consideradas positivas, en las últimas décadas los gobiernos han impuesto una serie de restricciones a la sociedad civil, con frecuencia por supuestos motivos de seguridad. Por ejemplo, después del 11 de septiembre de 2001, la legislación antiterrorista en Estados Unidos y otros lugares puso obstáculos para el registro y el financiamiento de organizaciones de la sociedad civil (Rutzen, 2015, 29). En varios países, aquello que podría ser considerado como terrorismo es tan amplio que se ha enjuiciado criminalmente a manifestantes legítimos (Movimiento Mundial por la Democracia, 2012). Además, la supuesta influencia occidental sobre los grupos democráticos locales gracias al apoyo de organizaciones y donantes extranjeros a las ONGs se ha visto como una imposición de concepciones extranjeras de una buena sociedad democrática (Rutzen, 2015, 29-30), sobre todo después de las llamadas ‘revoluciones de color’ en Europa del Este a principios de la década de 2000. Lo anterior condujo a algunos Estados autoritarios como Rusia, Azerbaiyán, Uzbekistán y Turkmenistán a desarrollar legislaciones para frenar y controlar el financiamiento extranjero a las organizaciones de la sociedad civil. Esta tendencia continuó, de manera notable, a lo largo de la llamada Primavera Árabe (Carothers & Brechenmacher, 2014, 26), la cual llevó a los países de la región del Medio Oriente y norte de África a imponer restricciones a la sociedad civil, mismas que fueron aceptadas por otros Estados como una buena oportunidad para hacer lo mismo o para ajustar restricciones existentes a la libertad de reunión y asociación.⁷

En todo el mundo, la sociedad civil está bajo presión, tanto en Estados autoritarios como democráticos. Esto ha conducido a un debate global sobre el “espacio reducido” o “espacio cerrado” de la sociedad civil (Unmüssig, 2016; para una evaluación crítica: Hayes et al., 2017). El concepto de “espacio” desvía la atención de los tipos específicos de presión, como en lo que respecta a la congelación de fondos,

7 Por caso, la restricción impuesta por la Asamblea Nacional argelina en 2012.

y por tanto es útil para captar más plenamente la amplia gama de presiones y restricciones experimentadas por las organizaciones de la sociedad civil. Además, permite estudiar la interacción entre las diferentes formas de restricciones y sus posibles consecuencias, tales como el acoso físico, el inicio de investigaciones criminales, la vigilancia, difamación, regulaciones más gravosas y estrictas para el registro y acceso a fondos extranjeros para las ONGs, o la restricción en las protestas. La atención se centra entonces en el espacio; las nociones de “espacio cívico” y “espacio para la sociedad civil” se utilizan indistintamente en este informe. El espacio denota la posibilidad y la capacidad de los actores de la sociedad civil para funcionar en organizaciones no gubernamentales o comunitarias y para llevar a cabo las tareas clave de la sociedad civil (Van der Borgh & Terwindt, 2014, 35).

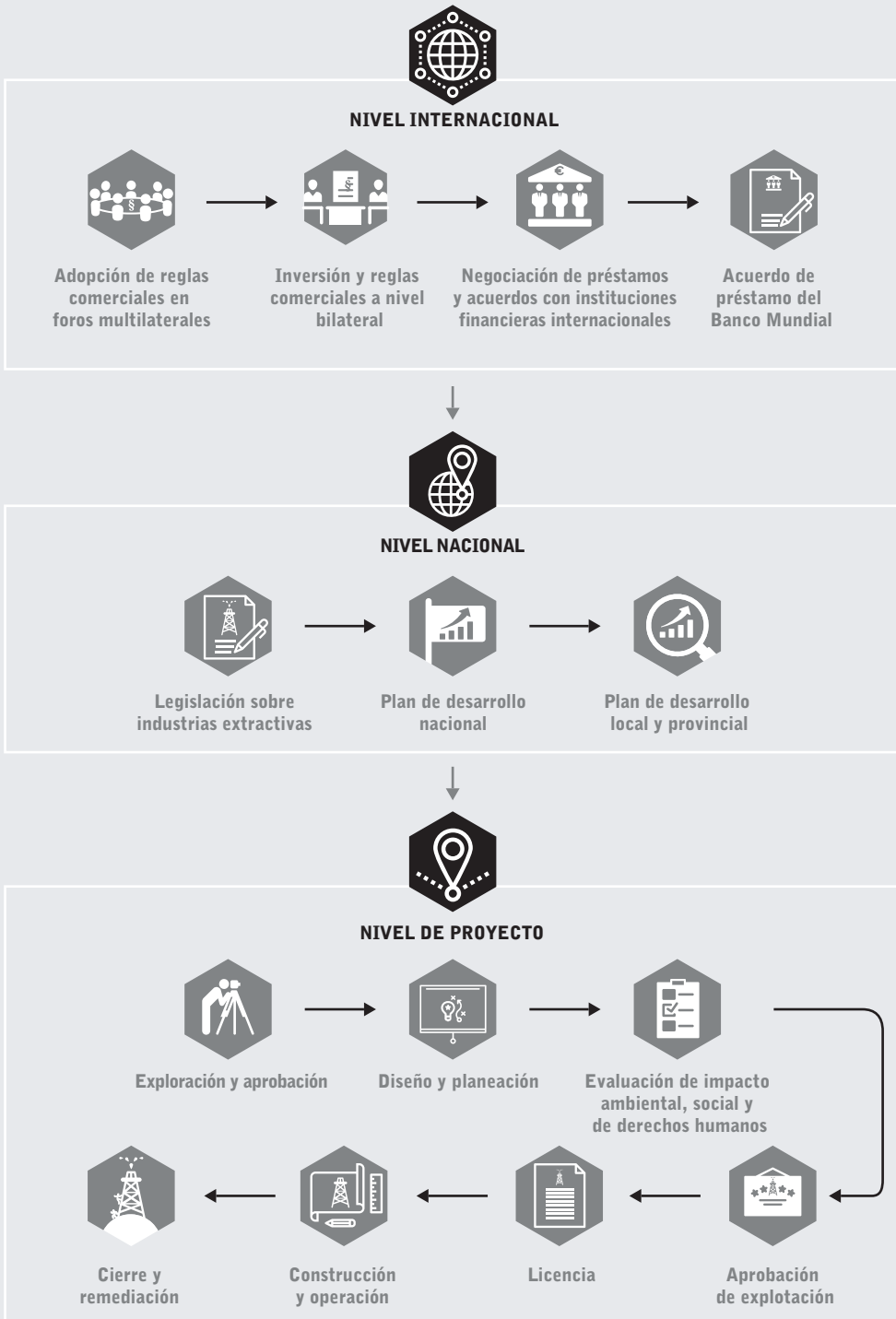
Hay que hacer una advertencia al hablar de espacio “reducido”. En algunos países, las circunstancias post dictadura en realidad han generado mayor espacio para el grueso de los actores de la sociedad civil. En Indonesia, por ejemplo, el espacio de la sociedad civil se considera incluso más abierto en comparación con la dictadura de Suharto (Van der Borgh & Terwindt, 2014). Al mismo tiempo, una participación más activa de la sociedad civil puede motivar una mayor presión de silenciar las voces indeseadas. La importancia del tema también puede haber inspirado una documentación más amplia sobre las restricciones impuestas a la sociedad civil.

Participación en la gobernanza de los recursos naturales

El espacio para la sociedad civil en el ámbito de los recursos naturales se basa en la noción de que la sociedad civil tiene, aparentemente, la oportunidad de participar en la toma de decisiones sobre la gobernanza de los recursos naturales. De hecho, las leyes que regulan la explotación de recursos requieren a menudo de una consulta pública explícita antes de que un proyecto sea aprobado oficialmente. Sin embargo, algunos estudiosos argumentan que la extracción de recursos naturales reconoce muy pocos derechos (a pueblos indígenas) y mínimos sistemas de consulta pública con el fin de fomentar la “governabilidad de la extracción” y la “legitimidad del modelo de desarrollo neoliberal” (Anthias & Radcliffe, 2015, 261). Mientras que la sociedad civil participa en los márgenes, la toma de decisiones en la gobernanza de los recursos naturales, tanto a nivel global como local, está determinada principalmente por las fuerzas del mercado que prescriben dónde y con qué fin se debe usar la tierra y extraer los materiales, dejando poco espacio para la influencia significativa de la sociedad civil. Una mirada más atenta a las etapas del desarrollo de los recursos naturales demuestra las restricciones a la participación de la sociedad civil. Con el siguiente esquema como ejemplo, la participación es, en principio, posible en todos los niveles durante el proceso de desarrollo de los recursos naturales, desde el nivel internacional, pasando por la legislación nacional pertinente, hasta las decisiones relacionadas con los proyectos concretos.

Figure 1: El caso de la minería

Desarrollo esquemático de un proyecto de extracción de recursos naturales



Fuente: diseñada por los autores.

Los actores de la sociedad civil tratan de utilizar estas oportunidades de participación en diferentes formas. Las ONGs que operan a nivel mundial intentan intervenir en foros internacionales, tales como el Grupo de Afinidad de la Sociedad Civil en el G20. De todas maneras, aunque la sociedad civil se ha vuelto cada vez más visible a nivel internacional, la efectividad de sus intervenciones es limitada porque no existen garantías institucionalizadas de que las voces de la sociedad civil sean tomadas en cuenta. Por esta razón, otras organizaciones y movimientos han fundado alianzas internacionales y han organizado protestas críticas en torno a la toma de decisiones internacionales, como ha sucedido en el pasado con la resistencia pública contra las rondas de negociación de la OMC en Seattle y Cancún.

Al mismo tiempo, las ONGs nacionales pretenden influir en la gobernanza de los recursos dentro de sus respectivos países, haciendo recomendaciones e informes durante la elaboración de planes de desarrollo nacionales y regionales o durante la elaboración de legislación reguladora de la explotación de recursos naturales. Tales procesos suelen incluir mecanismos participativos, pero usualmente no es obligatorio tener en cuenta las perspectivas de la sociedad civil. En algunos casos, las ONGs ni siquiera tienen acceso a las disposiciones pertinentes. Esto ocurre, por ejemplo, en las negociaciones sobre los tratados bilaterales de inversión, los cuales restringen la libertad futura de un gobierno para regular la explotación de los recursos naturales.

La sociedad civil suele tener la posibilidad de involucrarse activamente en la toma de decisiones sobre la explotación de recursos naturales únicamente durante la implementación de proyectos individuales, dado que es entonces cuando la población experimenta impactos negativos directos. Con frecuencia, los mecanismos de participación de la sociedad civil se establecen solo en las etapas finales de la implementación del proyecto y por lo general son deficientes, ya que no reconocen ni respetan de manera efectiva las concepciones locales del desarrollo.

Cada vez más frecuentemente, los actores de la sociedad civil cooperan y construyen estratégicamente las llamadas redes de defensa transnacionales (Keck & Sikkink, 1998). Las ONGs nacionales o las sucursales nacionales de ONG que operan a nivel internacional funcionan como organizaciones intermediarias para conectar a las comunidades locales y organizaciones de base con actores internacionales, o para traducir sus preocupaciones locales en demandas globales y viceversa.

Presiones sobre la sociedad civil en el ámbito de los recursos naturales

Siguiendo el enfoque desarrollado por Van der Borgh y Terwindt (2014), este informe toma como punto de partida la concepción de que los patrones en las presiones sobre la sociedad civil se analizan de manera más útil dentro de un contexto particular. El enfoque de este estudio en el desarrollo de los recursos naturales corresponde a uno de los “campos de contención” identificados por Van der Borgh y Terwindt como un área clave en la que el espacio cívico está bajo presión en democracias parciales. Cuando los movimientos sociales, las ONGs y las comunidades afectadas intentan influir en la gobernanza de los recursos naturales, a menudo experimentan una fuerte reacción negativa por parte de los actores políticos y corporativos que defienden sus propios intereses.

Informes recientes han proporcionado información sobre las formas más frecuentes de represión contra las comunidades y las ONGs que se resisten o critican la explotación de los recursos naturales. Lo más llamativo es la alta tasa de ataques a la integridad física, incluidos los ataques letales (desde 2007: Jilani, 2007, 13). El año 2017 está en camino de ser el más mortífero para los defensores de los derechos a la tierra (Taylor, 2017), en tanto que tres veces más personas fueron asesinadas en 2012 que diez años atrás (Global Witness, 2014, 10). Este alto número de ataques va acompañado de una impunidad casi total. Según las estadísticas de Global Witness, se sabe que solo diez perpetradores fueron enjuiciados, condenados y castigados por ataques letales contra defensores ambientales y de tierras entre 2002 y 2013, es decir, alrededor del 1% del número total de asesinatos conocidos (ibid., 2014, 5). Filipinas, India y México se encuentran entre los diez Estados con las tasas más altas de asesinatos en 2015 (Global Witness, 2016, 9). Además, las investigaciones han demostrado que los gobiernos y las empresas suelen estigmatizar a los críticos de los proyectos de explotación de recursos como sujetos anti-desarrollo. Las personas que se resisten a la explotación de los recursos naturales o que luchan por la conservación del medio ambiente a menudo enfrentan redadas policiales, arrestos por negligencia, multas y encarcelamiento (Global Witness, 2015, 13). También se informa que el uso de leyes antiterroristas contra estos actores es una práctica común, con repercusiones particulares en el derecho a la libertad de reunión (CIEL, 2016, 42-45; Kiai, 2015a, 14).

Junto con el énfasis en las libertades civiles y políticas que fomentan la vida asociativa propia de la sociedad civil, el liberalismo también aboga por libertades económicas, liberalización de los mercados y la protección de la propiedad privada para promover el crecimiento económico. Los proyectos de explotación de recursos revelan la tensión entre estos dos aspectos del liberalismo, condensados en la disputa sobre el término “desarrollo”, como se explicó anteriormente. El reconocimiento de las libertades de la sociedad civil en las normas y estándares nacionales e internacionales está en disputa con las presiones que enfrentan los actores que critican los proyectos extractivos. Además, poner tanto énfasis en las libertades económicas y la mano invisible del mercado tiende a pasar por alto que la participación de los actores de la sociedad civil depende de su contexto socioeconómico y no está exento de desajustes de poder (Hyden, 1997, 12). La participación significativa no solo requiere estar libre de presiones y ser capaz de usar los derechos civiles y políticos más relevantes para iniciar una organización y expresar una opinión. También requiere un lugar real en dicho ámbito y la capacidad de influir en la toma de decisiones a fin de alcanzar derechos económicos, sociales y culturales. Sin un lugar real en la discusión, el espacio para la sociedad civil puede deteriorarse hasta convertirse en un “espacio falso” (Van der Borgh & Terwindt, 2014). El estudio del espacio de la sociedad civil debería enfocarse no solo en las presiones enfrentadas, sino que también debería incluir un análisis de la capacidad de la sociedad civil de usar ese espacio para hacer sonar su voz y propiciar el cambio.

El ámbito de los recursos naturales revela una “estructura de oportunidad política” particular (Tilly y Tarrow, 2007, 57) que da forma a las relaciones de poder entre los principales protagonistas y las instituciones involucradas en el reclamo organizacional, al mismo tiempo que posibilita el encontrar aliados. La manera en que la sociedad civil responde a la priorización de las consideraciones económicas en la toma de decisiones, así como a las restricciones sobre los derechos políticos y civiles, se vuelve parte de la disputa política sobre el modelo de desarrollo deseado para los recursos naturales. El acceso a las diferentes instituciones que detentan el poder en el ámbito de los recursos naturales es, por lo tanto, un elemento necesario para lograr un cambio. Sin embargo, “[L]as élites políticas también deben ser receptivas a los reclamos y estar dispuestas a cambiar las políticas en consecuencia” (Hilson, 2002, 242). Podría ser necesario, por ello, modificar los elementos de la estructura de oportunidad política o las “reglas del juego” (Van der Borgh & Terwindt, 2014, 29), con el fin de crear un espacio real para los actores de la sociedad civil.

PARTE 2

COMPARACIÓN POR PAÍS DE LOS RECLAMOS SOBRE LOS RECURSOS NATURALES: INDUSTRIA, CONTIENDA, ESPACIO DE CONTRACCIÓN

Tras constatar cómo el liberalismo, el comercio global de materias primas y materiales, y el fácil acceso de los intereses comerciales a la toma de decisiones sobre la extracción de recursos naturales son capaces de modificar las reglas para la participación pública y el desarrollo de recursos naturales, el presente segmento presenta cuatro contextos diferentes en los que la sociedad civil se ve bajo presión a medida que las comunidades y las ONGs intentan hacer oír su voz en la toma de decisiones en torno a proyectos dependientes de recursos en Sudáfrica, India, México y Filipinas.

Estos países comparten una serie de puntos en común políticos y geográficos, así como algunos antecedentes de liberalización de la extracción, el uso y el comercio de recursos naturales. De manera preeminente, como típicamente sucede en las democracias parciales, las unidades militares y paramilitares desempeñan un papel importante en cada uno de estos países. En Filipinas, esto se relaciona, en particular, con los conflictos armados en curso en ciertas partes del país, sobre todo en Mindanao. En México, la “guerra contra las drogas” ha llevado a la militarización del aparato estatal. En India, los militares gozan de poderes especiales en lugares definidos por la ley como “áreas perturbadas”, que actualmente contemplan Cachemira y partes del noreste. Las unidades paramilitares como la Fuerza de Policía de la Reserva Central también combaten actualmente una serie de movimientos insurgentes, incluidos los naxalitas, que son muy activos en algunas de las regiones donde se encuentran los recursos naturales, como Odisha. Entre los cuatro países examinados, Sudáfrica es una excepción al importante papel que desempeña el ejército en la gobernanza estatal. Sin embargo, las políticas nacionales de Sudáfrica han transformado al país cada vez más en lo que los comentaristas han comenzado a llamar un estado policial, con impactos directos en las libertades de la sociedad civil.

De acuerdo con otra característica típica de las democracias parciales, la gobernanza en cada uno de estos países se caracteriza por una considerable corrupción.⁸ Sin embargo, en términos de gobernabilidad general del Estado –medida a través del respeto al estado de derecho, la estabilidad de las instituciones democráticas, las posibilidades de participación política y la implementación de principios económicos básicos– los cuatro países son muy comparables, según el Índice de Transformación Bertelsmann, que compara 129 “países en desarrollo y en transición”.⁹ Aunque Sudáfrica e India ocupan el lugar 26 y 28 respectivamente; y Filipinas y México apenas el 38 y 41, según los datos del año 2016, estos cuatro países forman parte del tercio superior del total de países analizados (Bertelsmann Stiftung, 2017), lo que indica un clima general de estabilidad y respeto de los principios básicos de la gobernanza democrática y económica.

8 Una puntuación baja en el índice de percepción de corrupción indica una mayor corrupción percibida: Sudáfrica: 45/100; India: 40/100; Filipinas: 35/100; México: 30/100. En comparación, los países escandinavos obtienen un puntaje cercano a 90.

9 “El Índice de Transformación de Bertelsmann Stiftung (BSTI) analiza y evalúa la calidad de la democracia, una economía de mercado y la gestión política en 129 países en desarrollo y en transición. Mide los éxitos y los reveses en el camino hacia una democracia, basada en el estado de derecho y una economía de mercado socialmente responsable”. <https://www.bti-project.org/en/index/> [visitado el 26 de octubre de 2017].

Estos países también son relativamente comparables en cuanto a la distribución de la riqueza entre la población en general, salvo en el caso de Sudáfrica, que tiene un desequilibrio excepcionalmente alto.¹⁰ La importancia del desarrollo de recursos para el ingreso nacional también es comparable en los cuatro países, y más pronunciada que en la mayoría de los Estados europeos, pero menos importante que en los Estados africanos más pequeños que dependen de la explotación de sus recursos naturales en un grado aún mayor.¹¹ Aún así, los cuatro países siguen la lógica económica del extractivismo, generando ingresos nacionales mediante la extracción de materias primas y rentas basadas en el incremento de la demanda global de recursos. Sin embargo, los países difieren en la manera en que ponen esta lógica en práctica, ya sea como parte de una política de liberalización en curso o siguiendo una política neoextractivista con énfasis en el desarrollo nacional (sobre la diferencia entre la liberalización y las políticas neoextractivistas, véase Burchardt & Dietz, 2014, 469-470). India, por ejemplo, produce cada vez más para el consumo interno y menos para la exportación como parte del comercio mundial de recursos naturales. India y Sudáfrica mantienen un enfoque prudente respecto de los tratados de inversión y los acuerdos de libre comercio para proteger su derecho a regular (Schlemmer, 2016, 190-191; Ranjan y Anand, de próxima publicación, 34-37), mientras que México y Filipinas continúan celebrando acuerdos sin ese énfasis. Mundialmente, México es el segundo país con mayor número de acuerdos comerciales después de Chile.¹² India y Sudáfrica poseen una considerable industria nacional de procesamiento, lo que permite la exportación de productos secundarios y una mayor captura de los beneficios generados por la industria de procesamiento (Schaffartzik et al., 2016, 106; Behrens et al., 2007, 6).

En cada país, las investigaciones se enfocan en un sector de la industria y en una provincia o estado en específico. En India y Sudáfrica la atención se centra en la extracción de metales y minerales en dos regiones donde enormes depósitos yacen en el subsuelo: Odisha en India y Limpopo en Sudáfrica. En México, el énfasis recae en el sector energético, en particular en los parques eólicos de Oaxaca. En Filipinas, el análisis se centra en las plantaciones agrícolas y su impacto en la concesión de derechos de tierras a los agricultores en Mindanao.

10 El coeficiente de GINI en estos cuatro países varía entre 33.90 para India, 43.04 para Filipinas-Filipinas, 48.07 para México y un máximo de 63.38 para Sudáfrica en 2012. Datos obtenidos de <http://www.indexmundi.com/> según las estadísticas del Banco Mundial. Mientras más equitativa sea la distribución del ingreso de un país, menor será su índice de Gini.

11 En India, la extracción de recursos naturales contribuye con el 1.9% del producto interno bruto (PIB) nacional; 2.3% en México; 1.6% en Filipinas-Filipinas; y el 4.2% en Sudáfrica, con base en los datos proporcionados por el Banco Mundial sobre la contribución de las rentas de los recursos naturales al PIB nacional. <http://data.worldbank.org/indicador/NY.GDPTOTL.RT.ZS>

12 Tiene 12 acuerdos de libre comercio con 44 países diferentes. <http://www.ciltec.com.mx/es/comercio-externo/exportaciones-de-mexico>

Cada capítulo de país sirve como una introducción a las condiciones políticas, económicas y legales relevantes para el desarrollo y la gobernanza de los recursos naturales en proyectos particulares, incluidas las formas en que las organizaciones de la sociedad civil y las comunidades afectadas participan. La presentación de la trayectoria de toma de decisiones en casos específicos permite comprender la secuencia de los eventos y el contexto de las relaciones entre la sociedad civil y los proponentes de proyectos y políticas extractivas.

3 Los bosques indios: entran las empresas, salen los habitantes de los bosques

Desde el comienzo de la década de 1990, las políticas nacionales y estatales para el desarrollo económico en India han cambiado drásticamente fomentando el desarrollo económico, en línea con el paradigma de ajuste estructural recomendado por el Banco Mundial. Además de las políticas generales que someten a la economía india a los imperativos de un mercado libre globalizado, los gobiernos federal y estatal también han introducido leyes y mecanismos específicos por sector que han llevado a la mercantilización de los recursos naturales.

A la vanguardia de la industria extractiva de India se encuentran el mineral de hierro y el carbón. Con el tiempo, los impactos negativos de esta tendencia se han hecho cada vez más visibles, al igual que la crítica pública y la resistencia ante ellos. Los movimientos sociales en India han alcanzado varios éxitos al promulgar leyes que buscan proteger a los habitantes de los bosques y las comunidades tribales, la mayoría de las cuales se ven afectadas por la extracción de recursos en áreas remotas, así como por los impactos negativos en el medio ambiente debidos al aumento en la extracción de recursos. Actualmente, y muy seguido, estas distintas leyes compiten entre sí cuando se trata de su implementación.

El gobierno de India, bajo la presidencia de Narendra Modi, parece inclinarse por fomentar el desarrollo económico, entendido principalmente como crecimiento, sin prestar demasiada atención a la protección de las fuentes de agua, los bosques o las personas que dependen de estos recursos para sobrevivir. Los actores de la sociedad civil que abogan por una comprensión diferente del desarrollo se enfrentan constantemente con el escrutinio y la vigilancia del gobierno. A menudo se les somete a una estricta supervisión y control bajo la Ley de Regulación de Contribuciones Extranjeras y se les desacredita públicamente como regresivos y anti-desarrollo, o como maoístas militantes que amenazan al Estado.

3.1 El giro económico de India desde 1991

«La minería en áreas forestales [está] amenazando el sustento y la supervivencia de muchas tribus. Solo a través de políticas ilustradas podremos resolver estos dilemas del desarrollo. Una condición previa para el éxito de los proyectos de desarrollo en nuestras extensas áreas tribales es que debemos confiar en las tribus y sus representantes, explicarles los beneficios y consultarles sobre la protección de sus medios de vida y sus culturas únicas.»

Expresidente Shri KR Narayanan (Narayanan, 2001).

En 1991, India introdujo una nueva política económica para hacer frente a una severa crisis de endeudamiento. Esto significó aceptar fondos del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial como parte del programa de ajuste estructural que entonces prevalecía en dichas instituciones. En India, como en cualquier otro lugar, el programa de ajuste estructural tuvo como objetivo liberalizar y privatizar la economía, así como promover un cambio de Estado a mercado. La medida incluía recortar el gasto público, privatizar empresas estatales, mantener una baja tasa de inflación y estabilidad de precios, reducir el tamaño de la burocracia pública, aumentar las exportaciones y desregular el comercio internacional y los mercados financieros (Abouharb y Cingranelli, 2007, 15).

Posterior a la transformación del país hacia la liberalización económica, se anunció por primera vez en India una política nacional integral de minerales, lo que alentó la inversión privada en minería y condujo a las enmiendas a la Ley de Minería y Desarrollo de Minerales (MMDA, por sus siglas en inglés), en enero de 1994 (Ministerio de Minas India, 2016, párrafo 3.3.2). El Ministerio de Minas ha señalado que “las enmiendas buscaban simplificar el procedimiento para otorgar concesiones mineras a fin de atraer grandes inversiones a través de la participación del sector privado, incluida la inversión extranjera directa” (ibid.). En consecuencia, una cantidad de minerales anteriormente reservados para la exploración del Estado se abrieron al mercado general. Además, las reglas sobre la propiedad extranjera se hicieron más laxas en el sector de la minería, permitiendo hasta un 50% de propiedad extranjera en las empresas dedicadas a la extracción de recursos. La última modificación a la MMDA en 2016 estipuló un nuevo tipo de licencia minera, que combina licencias de exploración y explotación para agilizar los procesos administrativos y extiende la duración de los periodos de arrendamiento de 30 a 50 años.¹³ Sobre la base de estas enmiendas, India ha logrado aumentar la extracción de recursos naturales en los últimos años, triplicando sus tasas de extracción de mineral de hierro y carbón (bituminoso) en los últimos 25 años (British Geological Society, 2017).

En septiembre de 2015, la actual administración india, bajo el Primer Ministro Modi, estableció un grupo de supervisión de proyectos (PMG, por sus siglas en inglés) en la oficina del Primer Ministro para acelerar las aprobaciones y la puesta en marcha expedita de proyectos amplios (públicos, privados o asociaciones público-privadas mixtas). Los proyectos considerados por el PMG incluyen proyectos de petróleo, gas natural y carbón, así como minas. Un proponente de proyecto que enfrente cuellos de botella o demoras en la obtención de aprobaciones de los organismos públicos puede subir cualquier problema, incluyendo sugerencias para la intervención de políticas, a un portal en línea para una rápida resolución. Además, las inversiones extranjeras directas se promueven explícitamente, y el PMG ayuda a los actores extranjeros a realizar grandes inversiones en India, facilitando aprobaciones y autorizaciones, y brindando el apoyo necesario durante la implementación de proyectos específicos (Prime Minister of India, 2017).

13 Proyecto de Ley de Minas y Minerales (Desarrollo y Regulación), No. 72 de 2016.

3.2 Odisha: rica en minerales y las poblaciones indígenas que habitan sobre ellos

Odisha es parte del “cinturón rojo” de India, que se caracteriza por una alta presencia de grupos militantes maoístas, también llamados naxalitas. El naxalismo comenzó como un movimiento campesino que exigía una reforma agraria radical en 1967 en Naxalbari, en Bengala Occidental, (CSE [Center for Science and Environment], 2008, 20). Luego de que el movimiento militante fuera expulsado de Bengala Occidental, se asentó en áreas boscosas donde predominaban pueblos tribales, entre otros, en los estados indios de Odisha, Bihar, Jharkhand y Chhattisgarh, donde su enfoque en la reforma agraria se transformó en demandas por la autodeterminación de las tribus y el control sobre los recursos locales (CSE, 2008, 20). El aumento en las actividades mineras y los problemas ambientales que siguieron a la “Nueva Política Económica” de India se convirtieron en un importante motor del conflicto entre los naxalitas y el Estado. Desde 2009, el gobierno ha aumentado sus esfuerzos para combatir a los naxalitas incluso en Odisha (Falkenhagen, 2013, 22).

En comparación con la totalidad de India, Odisha es hogar del mayor número de pueblos tribales, con 63 tribus y una población tribal general de 9.3 millones de personas (Sethy, 2016, 77). Como en el resto de India, donde el 90% del carbón y el 80% de sus otros minerales se encuentran en áreas tribales (CSE, 2008, 9), también en Odisha las tierras forestales que proporcionan un hogar a los pueblos tribales se superponen a áreas ricas en minerales (Iniciativa de Derechos y Recursos Vasundhara 2015, Dirección de Geología, 2008).

Entre los minerales ubicados en Odisha, el 86% es carbón, 7% mineral de hierro (necesario para la producción de acero), 2% bauxita (necesaria para la producción de aluminio), 2%, cal y 3% otros, que constituyen una parte importante de los depósitos globales de dichos materiales en India (Gobierno de Odisha, 2015, 4-32). Según el sitio web de la Dirección de Minas del Gobierno de Odisha, hubo un total de 603 minas en el estado entre 2014 y 2015. Odisha representa el 10% de la capacidad total de producción de acero del país y, con base en la producción, es el número uno en India con respecto a la producción de aluminio (ibíd., 2015, 1-5). De las cuatro grandes plantas que producen aluminio en India, dos están ubicadas en Odisha. Cabe señalar que un gran número de pequeñas y medianas empresas se dedican a la extracción de recursos en Odisha, y la empresa estatal Orissa Mining Corporation desempeña un papel importante en proyectos individuales y empresas conjuntas con entidades privadas (ibíd., 2015, 4-36, 1-5).

Al igual que el gobierno federal, Odisha también se presenta como un centro minero y celebró su último cónclave de inversionistas en noviembre de 2016, en el que ofreció una gama de incentivos para alentar la inversión en la industrialización del estado. La Dirección de Minas en Odisha llama al estado “el destino más popular para los inversionistas” (Directorate of Mines Odisha, s.a.). Este apoyo sistemático para la inversión en la explotación de los recursos también se extiende a ciertos casos individuales, como lo muestra el siguiente estudio de caso.

El proyecto siderúrgico de POSCO y las comunidades que resistieron con éxito para enfrentar a un nuevo inversor

En 2005, el gobierno de Odisha y el inversionista surcoreano POSCO firmaron un acuerdo para un proyecto integrado de acero, que incluiría una planta, un puerto y concesiones mineras. El gobierno prometió ayudar a POSCO “en la obtención de todas las autorizaciones, incluida la autorización forestal y ambiental”, entre otros apoyos (Gobierno de Orissa, 2005, 9). La población localmente afectada en Odisha se enteró de la amenaza en las noticias un día después de concluido el acuerdo. Las comunidades se organizaron en un movimiento anti POSCO y se resistieron a la construcción del proyecto, exigiendo que sus preocupaciones se tomaran en serio. Cuando los miembros de la comunidad reingresaron en el terreno, el gobierno y la compañía iniciaron procesos penales y civiles en su contra por allanamiento. La contundente adquisición de la tierra se llevó a cabo sin respetar los procedimientos legales que protegen sus derechos como habitantes de los bosques. En 2017, POSCO declaró que abandonaría el proyecto, en gran parte debido a la red tan fuerte de la sociedad civil que se resistía a sus planes. Sin embargo, las tierras forestales comunales expropiadas para el proyecto POSCO no fueron devueltas a las comunidades. Por el contrario, el Ministro de Industria de Odisha anunció que la tierra sería transferida a la Corporación de Desarrollo de Infraestructura Industrial de Odisha. Aparentemente, un proyecto similar en la misma tierra, pero con un nuevo inversionista, JSW Steel Limited, ya está en marcha (Amnistía Internacional, 2017b, The Telegraph India, 2017).

3.3 La norma: los proyectos de extracción requieren del consentimiento de todos los habitantes del bosque

A la par que aumentan los esfuerzos para la extracción de recursos naturales, las actividades mineras han estado cada vez más sujetas a leyes que incorporan mecanismos de protección para la población local afectada y el medio ambiente. El MMDA ya mencionado de 2016, por ejemplo, incluye una nueva institución llamada District Mineral Foundation. De acuerdo con su objetivo, esta debería trabajar para los intereses y beneficios de las personas y las áreas afectadas por las operaciones relacionadas con la minería. La fundación se financia con las regalías pagadas por las compañías operativas. En teoría, tal base soportaría a las comunidades locales afectadas y debería mejorar sus condiciones de vida. En la práctica, las pocas experiencias hasta ahora revelan que, aunque se han observado efectos positivos, las opiniones de los afectados no se han integrado lo suficiente en la toma de decisiones, particularmente cuando se trata de identificar a los beneficiarios y el desembolso de fondos en beneficio de los habitantes locales (CSE, 2017). La protección, tal como se prevé en otras leyes, a menudo se centra en los mecanismos de participación. Si bien los medios de

participación difieren según la legislación, su objetivo es el mismo: afirmar y respetar las preocupaciones y concepciones locales del desarrollo, como se ejemplifica en el siguiente recuadro de texto sobre legislación relevante.

Legislación relevante para las actividades mineras destinadas a proteger a las comunidades afectadas

Sección 4, Disposiciones de la Ley Panchayats (Extensión a las áreas programadas), 1996

(e) Cada **Gram Sabha (consejo tradicional)** aprobará los planes, programas y proyectos para el desarrollo social y económico antes de que dichos planes, programas y proyectos se tomen para su implementación.

Sección 5d, Ley de Derechos Forestales

Los titulares de derechos forestales, Gram Sabha y las instituciones de las aldeas en áreas donde hay titulares de cualquier derecho forestal en virtud de esta Ley, están facultados para [...] garantizar que las decisiones tomadas en el Gram Sabha **regulen el acceso a los recursos forestales comunitarios** y detengan cualquier actividad que afecte negativamente a los animales salvajes, el bosque y la biodiversidad.

Sección 4 (1) y 5, Ley de Adquisición de Tierras

Siempre que el [...] Gobierno tenga la intención de adquirir tierras para fines públicos, consultará al Panchayat, Municipalidad o Corporación Municipal [...] interesados en el área afectada y llevará a cabo un estudio de Evaluación de Impacto Social en consulta con ellos. [...] Siempre que se requiera una Evaluación de Impacto Social, el [...] Gobierno se asegurará que se realice una **audiencia pública** en el área afectada, después de publicitar adecuadamente la fecha, hora y lugar de la audiencia pública, para determinar las opiniones de las familias afectadas con el fin de que se registren e incluyan en el Informe de Evaluación de Impacto Social.

Para algunas comunidades titulares de derechos forestales, como las tribus registradas protegidas por la Constitución de India y los habitantes tradicionales de los bosques, el consentimiento es la norma. Sin embargo, para que este se implemente correctamente, las normas anteriores deben evolucionar a legislación estatal a través de las reglas correspondientes. No todos los estados en India han adoptado las reglas para la extensión de Panchayat a la Ley de Áreas Programadas, volviéndola irrelevante en muchas partes del país. Para otras poblaciones afectadas, varias disposiciones legales requieren que los planes, programas y proyectos de desarrollo incluyan consultas con las personas y comunidades afectadas. Además, la Sección 2 (2) de la Ley de Adquisición de Tierras estipula que la tierra solo se puede adquirir con la aprobación

del 70% de los propietarios de tierras para proyectos de asociaciones público-privadas y del 80% para proyectos privados. Desde que la Ley de Adquisición de Tierras entró en vigor el 1 de enero de 2014, el gobierno ha propuesto cambios para facilitar la adquisición de tierras y, a pesar de la oposición parlamentaria, aprobó estos cambios por medio de ordenanzas.¹⁴ Según los cambios realizados hasta la fecha, ya no es necesario obtener el consentimiento o realizar una evaluación de impacto social si el terreno se adquiere para fines de seguridad nacional o defensa, o también, sobre todo, para proyectos de infraestructura rural o corredores industriales.

La resistencia contra los proyectos mineros en Odisha es generalizada. Los tribunales suelen ser el único aliado de las personas afectadas, ya que los ministerios y los departamentos gubernamentales por lo general favorecen a los inversionistas por sobre todos los demás intereses. Uno de estos casos se refiere a un proyecto de la compañía Sterling (subsidiaria de la compañía minera británica Vedanta) que ha afectado a varias tribus en las colinas de Niyamgiri en Odisha. Después de varias rondas de ida y vuelta con los ministerios y los tribunales, el Tribunal Supremo de India finalmente decidió, en 2014, que los consejos tradicionales (Gram Sabhas) de las aldeas afectadas por el proyecto no habían sido consultados adecuadamente. Ordenó que los asuntos ambientales en cuestión se presentaran ante el Gram Sabha y que un funcionario judicial asistiera a los procedimientos (Orissa Mining Corporation c. Ministerio de Medio Ambiente y Bosques 2013, párrafo 68). Después de la decisión judicial, 12 Gram Sabhas celebraron reuniones en las que se aprobaron resoluciones por unanimidad a favor de la preservación de las colinas de Niyamgiri y en contra del proyecto propuesto de extracción de bauxita. Sobre la base de estas resoluciones, el Ministerio de Medio Ambiente y Bosques rechazó la solicitud de Sterling de otorgar una autorización forestal en enero de 2014 (Khanna 2015, 31).

Si las consultas no se llevan a cabo correctamente y los recursos son insuficientes para llegar a los tribunales, las comunidades se encargan de organizar la resistencia, como puede verse en el caso POSCO. Las comunidades son creativas y se acercan a sus aliados para ejercer presión internacional sobre las empresas, organizan bloqueos para denegar el acceso a sitios relevantes y ponen en marcha campañas políticas para influir en las autoridades gubernamentales competentes. Frecuentemente, sin embargo, enfrentan presiones una vez que esta resistencia se hace visible y existe un riesgo real de descarrilar la implementación del proyecto.

14 Las propuestas iniciales del gobierno se encontraron con una feroz oposición y el partido gobernante Bharatiya Janata no pudo aprobar el proyecto de ley pertinente. Sin embargo, el gobierno logró implementar las enmiendas mediante ordenanzas. El presidente promulgó una Ordenanza de Enmienda en diciembre de 2014 y desde entonces ha renovado esta ordenanza.

4 Energía en México: una historia de amenazas, intimidación y desposesión de pueblos indígenas

El desarrollo de fuentes de energía sostenibles, incluida la energía eólica, ha sido ampliamente promovido como un gran salto adelante en el Norte y el Sur global. La reducción de las emisiones de carbono y la laxitud del control del carbón y el petróleo¹⁵ son ciertamente avances positivos, pero en México este progreso ha tenido un precio significativo. La mayor explotación de los recursos naturales con fines energéticos ha contribuido a la modificación del uso de la tierra y, por lo tanto, a la oposición de las comunidades locales. Esto, a su vez, ha llevado a un aumento de las amenazas, asesinatos, agresiones físicas, detenciones arbitrarias e investigaciones penales, en particular contra quienes defienden los derechos a la tierra y el medio ambiente (Centro Mexicano de Derecho Ambiental, 2015, 9).

4.1 Apertura del mercado mexicano a la inversión extranjera

Desde principios de la década de los noventa, México ha adoptado una economía basada en el libre comercio. La Ley de Inversión Extranjera de México de 1973 restringió completamente ciertas industrias a la propiedad estatal, como el petróleo, algunas actividades mineras, la electricidad y el transporte ferroviario. En 1993, una nueva Ley de Inversión Extranjera eliminó casi todas estas restricciones, permitiendo a los extranjeros invertir en el desarrollo industrial, comercial y hotelero a lo largo de la costa y las fronteras de México (Prida y Foeth, 2010, 301; Aguilar Molinar, 2011, 278). De todas maneras, algunas industrias como el petróleo, petroquímicos básicos, la generación de electricidad, la energía nuclear y los minerales radiactivos siguen siendo dominio exclusivo del Estado mexicano. Un buen ejemplo de una mayor liberalización es la apertura del mercado de la energía a la inversión privada. En diciembre de

15 Al mismo tiempo, México sigue dependiendo del petróleo y el gas; para un mapa de los ductos de gas y petróleo, consulte <https://mx.boell.org/es/2017/07/26/ductos-por-donde-circulan-los-hidrocarburos-en-mexico>

2013 entró en vigor una reforma energética constitucional y el 11 de agosto de 2014 se aprobó un conjunto de leyes de implementación, incluido un paquete de leyes que rigen la industria energética mexicana. Las reformas se enfocaron principalmente en eliminar los monopolios estatales y abrir el sector energético de México a la inversión privada. El gobierno mantuvo la propiedad sobre los recursos de petróleo e hidrocarburos, pero la ley permitió al Estado firmar contratos con actores privados y garantizar la inversión privada, a través de mecanismos de intercambio de producción, distribución de ganancias y licenciamiento (Centro de Información sobre Empresas y Derechos Humanos, 2016, 8 -9).

La Ley de Hidrocarburos y la Ley de la Industria Eléctrica de 2014 clasifican el desarrollo energético como un tema de interés público y nacional, colocando la explotación de la tierra para fines energéticos por encima de cualquier otra actividad que requiera el uso de la superficie o del subsuelo, como la agricultura (Brown, 2014). De acuerdo con las nuevas leyes, los desarrolladores de proyectos deben informar tanto al dueño de la propiedad (o su ocupante), como al Secretario de Energía de México sobre sus propuestas para el desarrollo de energía. La compañía de energía puede entonces negociar con el propietario para determinar si la tierra será comprada, arrendada o sujeta a un uso temporal, y cuánto recibirá el propietario a cambio.¹⁶

4.2 Energía renovable y la llegada de parques eólicos a Oaxaca

El estado mexicano de Oaxaca se ha convertido en un centro del desarrollo de energía limpia, ya que la región de Istmo de Tehuantepec es una de las zonas con mayor potencial de energía eólica en el mundo. Sus vientos han sido reconocidos por superar los promedios globales de velocidad, por ser relativamente estables y por soplar en promedio un alto porcentaje de horas por año (Juárez-Hernández & León, 2014). El gobierno mexicano ha apoyado activamente el desarrollo de parques eólicos en Oaxaca (Wilson Center, 2016). El director de la compañía federal de energía, CFE, publicó los parques eólicos bajo el mensaje de que convertirían la “tierra improductiva” en energía (Gerber, 2013). Junto con el Instituto de Investigación Eléctrica, el gobierno mexicano organizó reuniones internacionales para atraer empresas e inversionistas eólicos transnacionales.¹⁷ Desde el comienzo, los inversionistas extranjeros fueron vistos como esenciales para la explotación de la energía eólica en Oaxaca. Empresas privadas están a la vanguardia del desarrollo de los parques eólicos, como Iberdrola, Acciona, Gamesa, Eyra y Renovalia de España, así como EDF (Electricité de France) de Francia y Enel de Italia. Unidas en la Asociación Mexicana de Energía Eólica, estas

16 A pesar de que el gobierno mexicano asegura lo contrario, la ley facilita la expropiación de tierras por parte de empresas privadas. Las partes tienen un período de 180 días para acordar los términos de la cesión de la tierra y, si no se llega a un acuerdo dentro de esos seis meses, el desarrollador del proyecto puede solicitar que un juez federal obligue legalmente la cesión de la tierra o que el Ministerio de Agricultura intervenga para forzar un acuerdo.

17 Coloquios Internacionales sobre Oportunidades para el Desarrollo Eoloelectrico del Corredor Eólico del Istmo de Tehuantepec en 2000, 2001, 2002 y 2004.

compañías han presionado al gobierno para que adopte medidas regulatorias favorables y así asegurar la rentabilidad de sus proyectos (Juárez-Hernández & León, 2014). Las empresas de parques eólicos han recibido contribuciones financieras del Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Fondo de Inversión para América Latina apoyado por la UE y de agencias de crédito a la exportación (Lehmann, 2015). Por ejemplo, la agencia danesa de crédito a la exportación apoyó uno de los parques eólicos para facilitar la participación del proveedor danés de turbinas Vestas (Critchley, 2016). Además, algunos de los proyectos de energía renovable (parques eólicos, paneles solares y represas hidroeléctricas) en Oaxaca se han ejecutado como parte del Mecanismo de Desarrollo Limpio, que permite a los desarrolladores recibir créditos de emisión que, a su vez, pueden ser intercambiados (Gerber, 2013). Estos créditos lograron que algunos de los parques eólicos más antiguos de Oaxaca fueran económicamente viables (Wilson Center, 2016).

La explotación eólica en Oaxaca sigue principalmente el “modelo de autoabastecimiento”, en el cual los parques eólicos producen energía exclusivamente para clientes corporativos específicos, como Coca-Cola, Wal-Mart o la multinacional mexicana de alimentos Bimbo. Para los clientes, este modelo tiene la ventaja de asegurar bajos precios de energía, mientras que se beneficia de las ventajas financieras de la “energía limpia” (Navarro & Bessi, 2016). Este sistema no beneficia a los pueblos indígenas y agricultores locales. Por el contrario, los precios de la energía para los consumidores ordinarios se han incrementado drásticamente, dando lugar a protestas públicas (Thomas, 2016). En las mismas poblaciones donde se instalan parques eólicos, algunas casas ni siquiera tienen acceso a la electricidad. La mayoría de las inversiones se destinan a la compra de turbinas, realizadas por compañías de Dinamarca, Estados Unidos y España (Juárez-Hernández & León, 2014). Solo un porcentaje insignificante se destina a los pagos de alquiler para los miembros de la comunidad terrateniente (Gerber, 2013). En una demanda constitucional de 2015, algunas de las empresas internacionales incluso se negaron a pagar los impuestos municipales pertinentes (Lehmann 2016, 249).

Por lo tanto, aunque los arrendatarios de sus tierras están felices de obtener las rentas, los parques eólicos no han cumplido las expectativas de traer beneficios a la población local, incluidos los pueblos indígenas, que viven principalmente de la agricultura y la pesca (Wilson Center, 2016). Aunque la fase de construcción de un parque eólico genera empleos, estos puestos duran solo uno o dos años. Luego, solo se necesitan unas pocas personas bien educadas para el mantenimiento de las turbinas. A pesar de la presencia de parques eólicos en una zona, los niveles de pobreza permanecen igual o incluso se deterioran después del establecimiento de los parques. Debido a que el gobierno se había acercado a los grandes inversores, los proyectos eólicos comunitarios se volvieron imposibles debido a la prioridad otorgada a la atracción de capital privado (Juárez-Hernández & León, 2014). Dichos proyectos habrían permitido a la población local compartir los beneficios de los parques eólicos. Además de la falta de beneficios, algunos miembros de la comunidad han expresado su preocupación por el ruido de las turbinas y el impacto de los parques en los acuíferos, lo que podría influir en la pesca y el ganado locales. Idealmente, tales preocupaciones se escucharían en consultas públicas.

4.3 Ausencia de consulta o consulta inadecuada en muchos de los parques eólicos

El marco legal mexicano ofrece numerosas formas de incluir a las comunidades afectadas en la toma de decisiones respecto al desarrollo de los recursos naturales. Por ejemplo, desde la enmienda de 2003, la Ley de Planificación enfatiza la importancia de la participación democrática de diversos grupos sociales y comunidades indígenas (Artículo 1). Desde 2011, la Constitución de México reconoce específicamente el derecho a la consulta (no consentimiento) para sus pueblos indígenas y comunidades que son “equiparables” a las comunidades indígenas en la elaboración de planes de desarrollo nacionales, estatales o municipales y el derecho a sugerir recomendaciones y propuestas (Artículo 2). Una ley de 2003 reconoce que el Estado debe consultar a las comunidades indígenas “siempre que emita reformas legales, actos administrativos o programas de desarrollo o proyectos que tengan un impacto significativo en su modo de vida y en el medio ambiente” (Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, Artículo 3 N. VI.). La Reforma Constitucional de México y la nueva legislación sobre su transición energética también incluyeron cambios para facilitar la participación de la sociedad civil. De acuerdo con la Ley de la Industria Eléctrica, el Secretario de Energía necesita consultar con cualquier grupo indígena de la zona para proteger sus derechos.

Los desarrolladores de proyectos también deben presentar una evaluación de impacto social a la Secretaría de Energía, que debe contener la identificación, caracterización y costo de los posibles impactos sociales del proyecto, así como propuestas para mitigar tales impactos (Artículo 120, Capítulo II de la Ley de la Industria Eléctrica). El Secretario luego dará una respuesta con las recomendaciones correspondientes. La ley impone una sanción económica a cualquier compañía que proceda con la construcción antes de recibir una respuesta positiva del Secretario con respecto a la evaluación de impacto social.

Oaxaca está compuesta predominantemente de tierra comunitaria. La tendencia a dividir esa “propiedad social” en títulos de propiedad privatizados se llevó a cabo con éxito en otros estados de México, pero no en Oaxaca (Dunlap, 2017, 8). La propiedad social en Oaxaca consiste principalmente en “comunidades agrarias”. Esto significa que las decisiones sobre los cambios en el uso de la tierra deben tomarse en asambleas. El arrendamiento de parcelas de tierra a las compañías eólicas, sin embargo, suele negociarse con los propietarios individuales o con el presidente de la comunidad. En algunos de los proyectos de parques eólicos, las comunidades han cuestionado dichos arrendamientos y la falta de consultas indígenas adecuadas en los procedimientos legales.

En otros casos, las comunidades indígenas han cuestionado la falta de consultas sobre la base del Convenio núm. 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Constitución mexicana. Por ejemplo, en 2011, el consorcio internacional Mareña Renovables planeó un parque eólico en San Dionisio del Mar. En el informe de gestión ambiental y social que se presentó a la JID, el consorcio afirmó que había consultado a los indígenas y que no había encontrado ninguna oposición (Juárez-Hernández & León, 2014). Sin embargo, la comunidad indígena afirmó que,

contrariamente al Convenio 169 de la OIT, no se había llevado a cabo ninguna consulta y que no estaban de acuerdo con el uso de sus tierras comunales para el parque eólico. En diciembre de 2012, un juez suspendió el proyecto de parque eólico “San Dionisio” luego de que las comunidades presentaran un reclamo legal que establecía que se había violado su derecho a una consulta basada en el Convenio 169 y el Artículo 27 de la Constitución (Ramos, 2016). Después de meses de confrontaciones físicas en las calles entre los oponentes del proyecto y la policía, además de campañas, el consorcio retiró sus planes y decidió trasladarse a Juchitán, otra área en Oaxaca (Gerber, 2013).

A la propuesta de este nuevo proyecto en 2014, la Secretaría de Energía inició una consulta. Este proceso duró nueve meses y fue seguido de cerca por la opinión pública, ya que fue el primero de su tipo.¹⁸ Un “comité técnico” desarrolló las directrices para el procedimiento y se encargó de organizar los eventos informativos y debates posteriores. Invitaron a académicos a proporcionar información sobre los impactos ambientales y, durante una de las sesiones, la empresa fue invitada a dar una presentación sobre los “impactos y beneficios económicos” del proyecto (Friede & Lehmann, 2016). Las sesiones contaron con la presencia del Secretario de Energía, representantes del gobierno de Oaxaca, el BID, académicos, la sociedad civil y entre 100 y 400 miembros de la comunidad. No todas las personas en Juchitán se opusieron al proyecto. Los propietarios se pronunciaron explícitamente a favor del proyecto porque, “[t]al como lo veían, esta era su tierra, y tenían derecho a alquilarla a quien quisieran” (Friede & Lehmann, 2016, 87). Los sindicatos también presionaron para que la consulta terminara y así que los trabajadores pudieran comenzar a trabajar. En sus observaciones detalladas sobre la dinámica durante una de estas sesiones, Friede y Lehmann destacan la política de poder en juego en los discursos de los políticos locales, líderes sindicales y activistas de derechos indígenas, cada uno de los cuales afirmó hablar como representante de un gran número de electores.

El proceso de consulta generó tensiones severas dentro de la comunidad de Juchitán. Una coalición de varias ONG organizó una Misión de Observatorio de los Derechos Humanos para informar sobre la manera en que la consulta se realizó en comparación con las normas nacionales e internacionales pertinentes. Uno de los observadores en la Misión informó que, desde las primeras asambleas, otros miembros de la comunidad amenazaron de muerte a otros miembros de la comunidad a través de llamadas telefónicas anónimas. Esta atmósfera de tensiones acentuadas entre los partidarios del proyecto y los que estaban en contra continuaron durante todo el proceso. Los miembros de la misión de observadores también fueron criticados, ya que las personas a favor del proyecto gritaban “derechos humanos, salgan de Juchitán”. Como un miembro reflexionó: “No fuimos vistos como un actor neutral por aquellos a favor del proyecto. Fuimos vistos como aquellos que se oponen al progreso y en contra de la creación de empleos. Algunas de las personas presentes en la consulta portaban armas de fuego”.

¹⁸ Se basó en el artículo 71 de la Constitución de Oaxaca, la reforma del 30 de julio de 2015 y el artículo 2 de la Constitución de México.

Al final de la consulta en agosto de 2015, el gobierno declaró que la comunidad había dado su consentimiento al proyecto. Unas semanas más tarde, sin embargo, más de 1,200 miembros de la comunidad presentaron una demanda, argumentando que hubo una serie de problemas con el proceso de consulta. Una de las críticas fue que, en enero de 2015, mientras el proceso de consulta aún estaba en curso, la Comisión Reguladora de Energía aprobó el proyecto. El 11 de diciembre de 2015, un juez suspendió la construcción del parque eólico porque ya se le habían otorgado los permisos a la empresa, a pesar de que el proceso de consulta no había concluido (Manzo, 2015). Esta suspensión y otras similares han tenido un impacto cada vez más amplio en los proyectos de recursos naturales en México, ya que los bancos y fondos internacionales han comenzado a tomar nota. En el caso de este proyecto, en abril de 2016, un fondo de pensiones holandés retiró su inversión de 250 millones de dólares, declarando que el proyecto era demasiado controversial y ya se había retrasado demasiado. El fondo de pensiones también citó la oposición de los grupos indígenas locales como una de las razones para su retirada (Rojas, 2016). Para agosto de 2017, el proyecto continuaba estancado.

Estos casos del desarrollo del parque eólico en Oaxaca son ejemplos de las dinámicas que están en juego una vez que los proyectos extractivos son planificados. Las organizaciones de derechos humanos han registrado una serie de presiones que enfrentan quienes defienden sus derechos a la tierra, las cuales incluyen acoso policial, amenazas telefónicas, vigilancia domiciliaria, persecución, vandalismo de viviendas, registros policiales de oficinas y detenciones arbitrarias (Comité de Defensa Integral de Derechos Humanos Gobixha, 2014, 26-28; Peace Brigades International México, 2013). Desde 2012, la Ley para la Protección de los Defensores de Derechos Humanos y Periodistas prevé medidas de protección, como guardaespaldas personales para quienes enfrentan un peligro inminente (sobre las deficiencias de protección a nivel nacional, ver Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, 2015, 23). Sin embargo, Amnistía Internacional (2014, 34), así como otros miembros de la comunidad y de ONG informaron que estos avances legislativos a menudo no se aplican, o solo se aplican parcialmente y de todas maneras resultan ineficaces.

5 Plantaciones en Filipinas: campesinos propietarios o trabajadores sin tierra

La tierra es un tema históricamente polémico en Filipinas. Como resultado del colonialismo, grandes extensiones de tierra terminaron en manos de unos cuantos hacendados, es decir, terratenientes a gran escala, quienes procedieron a emplear a la gran masa de personas pobres y sin tierra del país. Hasta el día de hoy, los hacendados todavía deciden la gran mayoría de lo que sucede con el suelo filipino, mientras que la demanda de la población sin tierra en muchas áreas rurales sigue siendo la redistribución de la tierra. Esta demanda ha sido reconocida en la legislación filipina durante más de tres décadas, pero la legislación del país sobre la reforma agraria está llena de lagunas y los elementos más progresistas se han implementado lentamente. Por lo tanto, los campesinos sin tierra luchan por afirmar sus derechos a la tierra, en contra de los poderosos intereses de las élites locales y sus compañías, que utilizan grandes extensiones de tierra para la agricultura industrial. Esta lucha se desarrolla en una atmósfera marcada por un alto grado de violencia, la participación de los militares, conflictos armados con grupos comunistas e insurgentes islamistas, y una impunidad generalizada de los autores de violaciones graves a los derechos humanos.

5.1 La economía política de la tierra en Filipinas

En la última década, la economía filipina ha estado en transición hacia una economía basada en la industria y los servicios, que representan el 30% y el 56% del PIB del país, respectivamente. Aunque hace 40 años la agricultura solía proporcionar el 31% del PIB nacional, este porcentaje ha disminuido de forma constante, y en 2015 solo representa el 9.6% (Banco Mundial, 2017).¹⁹ De todas maneras, las tierras agrícolas en Filipinas equivalen aproximadamente al 41% de la superficie total del país (Banco Mundial, 2017). Las exportaciones agrícolas en 2015 representaron el 9% de las exportaciones totales del país (Philippine Statistical Authority, 2017), Filipinas

19 Del mismo modo, en 1990, el 45% de su fuerza de trabajo trabajaba en la agricultura, mientras que en 2014, solo el 30% estaba empleado en este sector: <http://data.worldbank.org/indicator/SL.AGR.EMPL.ZS?end=2014&locations=PH&start=1990&view=chart>

sigue siendo el mayor productor mundial de coco, piña y abacá (una planta con una fibra bastante fuerte utilizada para la producción de cuerdas) (Trading Economics, 2017). Japón, Estados Unidos, China, los Países Bajos y una serie de países asiáticos se encuentran entre los principales receptores de estos productos (Philippine Statistical Authority, 2017).

La Ley de la República N° 6657, que incluía el Programa de Reforma Agraria Integral (CARP, por sus siglas en inglés), fue aprobada en Filipinas el 10 de junio de 1988. Pese a que esta ley de 1988 ciertamente incluía una distribución de las tierras más justa en comparación con la situación anterior, no dejaba de estar llena de lagunas y exenciones. La ley favoreció a los propietarios por encima de los intereses de los agricultores, mediante esquemas de propiedad de tierra en forma de opciones de distribución de acciones, acuerdos de retro arrendamiento, una larga lista de exenciones y priorización de la redistribución de tierras públicas sobre privadas (Tadem 2015, 1-2). Después de 28 años, la conclusión del CARP sigue sin estar a la vista, y aproximadamente 477,000 hectáreas (ha) de tierra todavía deben ser redistribuidas a partir de 2015, mientras que 1 millón de hectáreas de tierras agrícolas han desaparecido sin explicación de los registros públicos (Tadem, 2016). Casi toda la tierra restante se encuentra ahora en manos de terratenientes privados, que se han resistido a todo esfuerzo de redistribución. Varios informes reportan que los terratenientes y las fuerzas de seguridad privadas han desalojado, hostigado, intimidado y asesinado a los agricultores. Las facciones de la reforma pro-tierra apuntan constantemente a la necesidad de una implementación efectiva del CARP o a una nueva política de reforma agraria, y en particular muchos abogan por la aprobación del Programa de Reforma Agraria Genuina, que defiende la distribución gratuita de la tierra.²⁰

5.2 La vía agrícola al desarrollo de Mindanao: plantaciones a gran escala

Dado que posee las condiciones ideales para la producción agrícola, Mindanao es considerada la “canasta alimentaria” de Filipinas (Tria, 2016) y alberga una gran cantidad de plantaciones para los principales productos agrícolas de Filipinas, como el aceite de palma, la piña y el plátano. Las empresas multinacionales como Dole y Del Monte están muy involucradas en el sector agrícola de Filipinas. Por poner un ejemplo, el 89% de las operaciones de procesamiento de piña en Filipinas pertenecen a estas dos empresas (International Labor Rights Forum, 2008, 16). Dada la restricción legal sobre la propiedad extranjera de la tierra en Filipinas, las compañías filipinas locales también tienen una participación relevante en el sector. Empresas como Corporación Sumifru (Filipinas) mantienen plantaciones que cubren 14,000 ha, ubicadas principalmente en Mindanao (Salamat, 2015). Otras compañías filipinas también operan alrededor de Davao, la ciudad capital de Mindanao.

20 Proyecto de Ley de Reforma Agraria genuina, presentado en el Decimoséptimo Congreso, primer período de sesiones ordinario, proyecto de la Cámara No. 555.

Se estima que hay entre 12 y 15 millones de personas indígenas en Filipinas (12-15% de la población), de las cuales alrededor del 65% viven en Mindanao y se denominan colectivamente “Lumad” (Paulin, 2016, 1). Además de los impactos negativos relacionados con la minería en los territorios ancestrales y sus alrededores, las grandes plantaciones agrícolas en Mindanao invaden cada vez más las tierras de los pueblos indígenas (Centro de Sindicatos y Derechos Humanos, 2013). Los pueblos indígenas en Mindanao son uno de los segmentos más marginados de la sociedad filipina y han estado históricamente atrapados entre un gobierno fuertemente militarizado y varias facciones armadas que luchan por el reconocimiento de sus respectivas demandas.

Un conflicto basado en la búsqueda de la autodeterminación de los moros (minoría musulmana en Mindanao) se compone de dos facciones principales, que desde 2014 acordaron no participar en luchas armadas debido a las concesiones provistas por el gobierno. Además, el ala militante del partido comunista filipino, el Nuevo Ejército Popular (NEP), sigue activo en Mindanao. Las conversaciones de paz entre el gobierno y el Frente Democrático Nacional de Filipinas, que actúa en nombre del NPA, se abandonaron recientemente. La reforma agraria había sido parte de estas conversaciones de paz, y sería incluida en un acuerdo integral sobre las reformas socioeconómicas. Para empeorar el asunto, el presidente Rodrigo Duterte introdujo la ley marcial en mayo de 2017 en todo Mindanao, debido a las continuas luchas del gobierno contra Abu Sayyaf y Maute en la mayor parte del suroeste de Filipinas. Las organizaciones de derechos humanos han pedido el fin inmediato de la ley marcial y han señalado que el ejército y la policía están utilizando las circunstancias para intimidar, criminalizar y secuestrar a críticos que no tienen nada que ver con la insurgencia. Como ocurría antes, los agricultores, los moros y los pueblos indígenas se encuentran entre los más afectados por la imposición de la ley marcial y las presiones que trae consigo.

5.3 Reforma agraria frustrada en la práctica

A pesar de los elementos progresistas contenidos en la ley inicial sobre la reforma agraria (CARP) y sus sucesoras, al parecer hasta el día de hoy los *hacenderos* y las empresas han logrado en gran medida restringir el acceso de los agricultores a la tierra. En teoría, quienes no poseen tierras califican como Beneficiarios de la Reforma Agraria (BRA), y como tales, supuestamente deben recibir Certificados de Adjudicación de la Propiedad de la Tierra. Quienes disponen de estos certificados pueden explotar grandes extensiones de tierra a través de cooperativas que administren colectivamente la producción agrícola. Los BRA también pueden vivir en esta tierra e implementar una agricultura de subsistencia. En la práctica, las posibilidades de que los BRA puedan llevar a cabo el propósito del CARP son, en el mejor de los casos, bastante escasas. El principal tipo de reforma agraria en Filipinas mantiene la dependencia de los BRA en las empresas extranjeras y somete a la mayoría de las cooperativas a la autoridad de dichas compañías. La resistencia de una de esas cooperativas, la cooperativa de Beneficiarios de la Reforma Agraria de Madaum (MARBAI, por sus siglas en inglés), cerca de Tagum, ciudad en Mindanao, es un ejemplo que nos ayuda a entender las tácticas de las empresas para frustrar la implementación de la reforma agraria en Filipinas.

La resistencia de los MARBAI a ser despojados de los beneficios de la reforma agraria por los grandes agronegocios

En diciembre de 1996, varias personas del sur de Mindanao recibieron sus certificados iniciales de propiedad de la tierra como BRA y se agruparon en una cooperativa. La cooperativa ingresó a un Acuerdo de Riesgo Alternativo (ARV) con la empresa Hijo Plantations Inc. (HPI), que solía ser la propietaria del terreno y lo ofreció voluntariamente para su distribución. La carga financiera de todos los insumos se centró en la cooperativa, mientras que la empresa retuvo el derecho pleno de especificar qué insumos se requerían. El plátano, el cultivo plantado en esa tierra, también debía venderse exclusivamente a HPI, lo que impidió que los BRA celebraran acuerdos de venta más beneficiosos con otras compañías. Además, un consejo de administración representó a todos los miembros de la cooperativa en su involucramiento con la empresa. El acceso a la información para los miembros de la cooperativa, más allá de los que estaban en el consejo de administración, era prácticamente inexistente. Asimismo, los miembros de la cooperativa informaron de casos de sobornos entre la compañía y los miembros de la junta, así como de otros tipos de influencia dirigidos a que obraran a favor de la empresa.

Por causa de esta relación, las condiciones para la mayoría de los BRA en realidad no mejoraron en comparación con su previa condición de trabajadores para la misma empresa. Los trabajadores en ningún momento asumieron la propiedad concreta de la tierra. De hecho, algunos de ellos nunca residieron en la tierra, pese a su voluntad de hacerlo, y los costos de los insumos fueron más altos que los beneficios de la venta de la cosecha. Con el tiempo, la cooperativa de agricultores acumuló una gran deuda con HPI.

Insatisfechos con esta situación, la cooperativa intentó renegociar el contrato en 2008-2009, pero resultó bastante difícil, y una facción se separó para fundar una nueva cooperativa con el nombre de MARBAI después de recibir, en 2010, su propio certificado de la oficina administrativa correspondiente por un área de 145 hectáreas. Tras esto, sin embargo, la empresa siguió reclamando como suyo y ocupando el terreno otorgado a la cooperativa MARBAI. Cuando los miembros de la nueva cooperativa cosecharon la tierra que les había sido adjudicada, enfrentaron cargos criminales por robo de productos que la empresa presentó. La empresa también inició procedimientos legales ante los tribunales regionales para luchar contra el Certificado de Propiedad de la Tierra de los miembros de MARBAI. En 2015, los miembros de MARBAI obtuvieron una decisión que defendía su reincorporación a la tierra, seguida de una orden de ejecución en marzo de 2016. En la práctica, sin embargo, la empresa no se movió del terreno.

En diciembre de 2016, frustrados por la indiferencia de la empresa hacia las decisiones legales, y siendo todavía totalmente desposeídos, los miembros de MARBAI ocuparon físicamente las 145 hectáreas que les habían sido adjudicadas.

Sin embargo, esta situación no duró demasiado, ya que solo tres días después de su ocupación inicial enfrentaron agresiones violentas de guardias de seguridad privados, quienes dispararon contra varios miembros de MARBAI. También fueron rociados pesticidas por aire sobre el área donde los agricultores se habían establecido.

El 16 de diciembre de 2016, el entonces Secretario de Reforma Agraria, Rafael Mariano, emitió una orden de cese contra la empresa, ordenándoles que se abstuvieran de expulsar a los agricultores de sus tierras. Sin embargo, las discusiones entre las partes interesadas no condujeron a nada y el 31 de diciembre, entre las 3 y las 5 de la mañana, más de cien guardias de seguridad atacaron a los granjeros, expulsándolos de sus tierras a la fuerza. Los granjeros de MARBAI fueron forzados a tenderse en el suelo y fueron golpeados con culatas de rifle, mientras que algunos miembros fueron atados a árboles y otros fueron encerrados en su sala de juntas. Varios artículos personales y documentación oficial de la cooperativa desaparecieron durante este incidente. Mientras tanto, la empresa intentó anular la orden de cese, sin éxito, ya que fue confirmada por el tribunal de apelaciones.

En respuesta a esta frustrante situación, los miembros de MARBAI se movilizaron una vez más, lo que provocó que el Secretario de Reforma Agraria y, eventualmente, el presidente Duterte visitaran su campamento en mayo de 2017. Aproximadamente una semana después de la visita de Duterte y bajo una fuerte protección policial, los miembros de MARBAI finalmente se reinstalaron en la tierra que se les había otorgado.

El caso de MARBAI es único en el sentido de que condujo a la reinstalación concreta de los agricultores en sus tierras. En la mayoría de los otros casos en Filipinas, las cooperativas BRA siguen atrapadas en acuerdos no beneficiosos con empresas que dictan el desarrollo de la tierra, por lo regular a través de agricultura a gran escala (para más información sobre AVA en la industria bananera, véase OXFAM Filipinas, 2016). En esencia, los BRA retienen la propiedad de la tierra únicamente en papel, y en la práctica no tienen influencia o poder de decisión sobre dicha tierra. Las empresas se valen de una variedad de tácticas legales y presión económica para evitar la transferencia de tierras a los agricultores. Tales tácticas incluyen categorizar la tierra como “no agrícola” para eludir su inclusión en la reforma agraria, incluir túteres controlados por la compañía como BRA, y establecer contratos poco favorables de arrendamiento o de accionistas con los BRA que provocan la división de las cooperativas. Por lo tanto, aunque la legislación filipina reconoce derechos que permitirían a muchos agricultores sin tierras obtener una pequeña porción de tierra, la implementación parece una ilusión debido al poderoso estatus de las élites locales, apoyadas explícita o tácitamente por el gobierno local y la policía.

La situación de los derechos de los pueblos indígenas a la tierra en Filipinas es igualmente sombría. La Ley de la República 8371 de 1997, también conocida como la

Ley de Derechos de los Pueblos Indígenas, se celebró como un acto histórico por su objetivo de defender los derechos de los pueblos indígenas y asegurar su opinión en el desarrollo de los recursos naturales. En teoría la ley parece progresista y en la sección 7b establece los derechos de los pueblos indígenas a la propiedad de sus dominios ancestrales. Estos derechos incluyen el derecho a desarrollar, controlar y usar tierras y territorios tradicionalmente ocupados; a compartir y servirse de los beneficios de la utilización de los recursos naturales, y a negociar los términos y condiciones para la exploración de recursos naturales. La Sección 17 agrega el derecho a decidir cuáles son sus prioridades de desarrollo. De acuerdo con la ley, la Comisión Nacional de Pueblos Indígenas es la encargada de monitorear y salvaguardar los derechos de los pueblos indígenas. Entre sus responsabilidades, la Comisión solo emitirá un certificado antes del otorgamiento de cualquier licencia, arrendamiento o permiso para la explotación de los recursos naturales, mediante el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas interesados.

Tras la aprobación de la Ley de Derechos de los Pueblos Indígenas, cualquier nuevo establecimiento de plantaciones agrícolas en tierras indígenas requeriría, por lo tanto, el CLPI de la comunidad respectiva de acuerdo con sus estructuras tradicionales de toma de decisiones. En la práctica, sin embargo, las empresas a menudo no aseguran el CLPI antes de que se lleven a cabo proyectos que involucren recursos naturales en tierras indígenas. Según un miembro del personal de una ONG que trabaja sobre los derechos de los pueblos indígenas en Filipinas, el proceso de obtención del CLPI adolece de una gran cantidad de fallas, incluida la influencia indebida de las empresas sobre los responsables de la toma de decisiones en las comunidades; coacción militar y paramilitar de los miembros de la comunidad; falta de información adecuada sobre los proyectos propuestos; y la colusión entre las empresas y las autoridades gubernamentales que deben supervisar la implementación adecuada del CLPI. La Comisión Nacional de Pueblos Indígenas, como la autoridad gubernamental encargada de emitir la certificación de CLPI, no cuenta con la confianza de un gran número de pueblos indígenas debido a su notoria lentitud en el tratamiento de solicitudes, la aceptación de consultas deficientes, denuncias de corrupción y una falta de investigaciones en casos donde se presentaron informes sobre violaciones de los derechos de los pueblos indígenas. Una preocupante tendencia indica que un pequeño número de pueblos indígenas ha comenzado a negarse a solicitar derechos sobre la tierra en absoluto. Temen que una vez que se registren los títulos, las empresas y los funcionarios del gobierno tendrán la oportunidad de usar esos títulos en su contra para llevar a cabo los proyectos.

Desprovistos de aliados en el gobierno y enfrentados a leyes llenas de lagunas o mal implementadas, las comunidades afectadas inician campamentos, manifestaciones en la ciudad capital de Mindanao, o acciones legales para que se reconozcan sus derechos en la práctica. Rara vez tales acciones son desapercibidas o transcurren sin presión. Por el contrario, las comunidades indígenas y rurales de Mindanao se encuentran entre las más afectadas por la intimidación, las amenazas, la criminalización e incluso los ataques físicos, incluidos los homicidios, cuando reivindican sus derechos a la tierra.

6 Sudáfrica: metales más preciosos que los hombres y las mujeres

El gobierno sudafricano sigue una política de desarrollo de la industria generalmente pro-extractiva. Las salvaguardas existentes para asegurar que los proyectos de explotación de recursos naturales tengan en cuenta las visiones locales para el desarrollo y contribuyan a mejorar las condiciones de vida de las poblaciones más marginadas de Sudáfrica, en particular las personas negras, se implementan con deficiencias. La necesidad de que las partes interesadas locales hagan consultas a las comunidades afectadas como parte de los proyectos mineros es una piedra angular de la legislación nacional, pero en la práctica, la toma de decisiones suele delegarse al sector privado. La provincia nortea de Limpopo, hogar del Complejo Ígneo Bushveld, que contiene los yacimientos de metales del grupo del platino más grandes del mundo, es sede de numerosos conflictos respecto a las distintas maneras de abordar el desarrollo de los recursos naturales. Cuando las comunidades abogan por sus visiones de la extracción de recursos naturales, pueden enfrentar una violencia policial desproporcionada durante sus manifestaciones, difamación o demandas contra los críticos del proyecto y procedimientos de participación deficientes que priorizan los intereses comerciales sobre el desarrollo local significativo.

6.1 Políticas generales: armonizar la industria minera y el desarrollo rural (negro)

Los productos mineros representan el 44% de las exportaciones totales de Sudáfrica. Hoy en día sus principales productos de exportación son oro, diamantes, platino y mineral de hierro. En el período de 2009 a 2014, la tasa de exportación del país aumentó en un 8%, pero las reservas de recursos naturales de Sudáfrica se están agotando al igual que en el resto del mundo. En 2010 se estimó que las reservas minerales restantes totales de Sudáfrica estaban valoradas en \$2.5 billones de dólares. Si las tasas de extracción se mantienen constantes, se espera que las reservas de oro del país duren otros 32 años; los metales del grupo del platino, otros 244 años y el mineral de hierro, otros 25 años (Estadísticas de Sudáfrica, 2013). Los principales socios de exportación de Sudáfrica de los recursos naturales son China (11.3%), Estados Unidos (7.3%), Alemania (6%), Namibia (5.2%) y Botswana (5.2%), seguidos por Japón, el Reino Unido e India (cada uno con un 4-5%).

En Sudáfrica, los derechos mineros están investidos en el Estado. La Sección 3 de la Ley de Desarrollo de Recursos Minerales y Petroleros (MPRDA, por sus siglas en inglés) postula que los recursos minerales y petrolíferos son patrimonio común de toda la población de Sudáfrica y que el Estado es el custodio de estos en beneficio de todos los sudafricanos. El artículo 2 de la misma ley establece que el objetivo de la ley es ampliar sustancial y significativamente las oportunidades para las personas históricamente desfavorecidas, incluidas las mujeres, de ingresar en las industrias de minerales y petróleo, y garantizar que los titulares de derechos de minería y producción contribuyan al desarrollo económico de las áreas en las que operan.

El coeficiente de Gini, el cual mide la desigualdad, en Sudáfrica fue de 0.63 en 2013, uno de los más altos del mundo (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2017). La desigualdad es particularmente notable entre los sudafricanos blancos y negros. Los sudafricanos negros constituyen el 80% de la población del país, pero ganan un quinto de lo que ganan los sudafricanos blancos (Onishi, 2017). Para rectificar estas injusticias históricas persistentes contra la población mayoritariamente negra se estableció desde 2002 la Carta de Empoderamiento Socioeconómico de Amplio Alcance para la Industria Minera de Sudáfrica (en adelante, la Carta Minera). En principio, la Carta Minera es legalmente vinculante y tiene como objetivo ampliar sustancialmente y de manera significativa las oportunidades para que las personas negras ingresen en la industria minera y de minerales, y se beneficien de la explotación de los recursos minerales del Estado. Sin embargo, la última enmienda a la Carta Minera, adoptada en junio de 2017, fue suspendida bajo revisión judicial debido a una interdicción urgente solicitada por la Cámara de Minas (Fin24, 2017).

Medidas de empoderamiento económico negro previstas en la Carta Minera de junio de 2017

Los titulares de nuevos derechos mineros deben tener un mínimo del 30% de acciones de personas negras, de las cuales un mínimo del 8% del total de las acciones emitidas se emitirá a las comunidades mineras (en forma de un fideicomiso comunitario).

Las comunidades mineras son una parte integral del desarrollo minero, que requiere un equilibrio entre la minería y el desarrollo socioeconómico de la comunidad minera. Un titular debe contribuir significativamente al desarrollo de la comunidad minera. [...] Los proyectos de desarrollo comunitario de minas mencionados anteriormente deben incluir infraestructura, proyectos de generación de ingresos y desarrollo empresarial.

Los recursos minerales son de naturaleza no renovable. Por esta razón, la explotación de tales recursos debe enfatizar la importancia de equilibrar los beneficios económicos concomitantes con las necesidades sociales y ambientales sin comprometer a las generaciones futuras.

Estos requisitos de empoderamiento económico negro –versiones menos exigentes también figuraban en versiones anteriores de la Carta Minera– presentan condiciones complicadas para las operaciones mineras a los ojos de la industria extractiva y de algunos políticos sudafricanos, que buscan que las operaciones de extracción fluidas aumenten el consumo interno y también las exportaciones. Por lo tanto, los inversionistas internacionales han intentado desafiar estas reglamentaciones utilizando el arbitraje de inversión internacional (Piero Foresti et al v. La República de Sudáfrica, 2010). En un esfuerzo por aliviar los temores que provocaron que los inversores extranjeros recurrieran al arbitraje internacional, el gobierno de Sudáfrica aprobó la Ley de Protección de Inversiones en 2015, que reforzó las garantías legales para los inversionistas extranjeros. En la actualidad existen muy pocas restricciones respecto a cuánto pueden invertir las entidades extranjeras, las normas fiscales son más simples y se introdujo un Programa Estratégico de Proyectos Industriales para proporcionar incentivos fiscales a los inversionistas. Además, un subsidio de inversión extranjera está ahora disponible y puede proporcionar hasta el 15% del valor de la maquinaria y el equipo nuevos, mientras que un programa de apoyo de habilidades puede proporcionar hasta el 50% de los costos de capacitación y 30% de los salarios de los trabajadores (Santander, 2017).

Las estrategias de desarrollo del gobierno sudafricano están determinadas por los Planes de Desarrollo Integral establecidos a nivel municipal. Por ley, los Planes de Desarrollo Integral requieren la participación de la población local y reflejan el deseo del joven gobierno democrático de Sudáfrica de incluir a su población en la toma de decisiones después del largo legado de exclusión bajo el apartheid (Duncan, 2016, 43). Estos planes se establecen por un periodo de cinco años y la participación se basa en reuniones amplias de partes interesadas para discutir las prioridades. Estas consultas se publican en los periódicos locales y por los concejales de barrio que propagan el mensaje. Sin embargo, la experiencia indica que las partes interesadas locales a menudo sienten que están siendo “participantes” (Duncan, 2016, 44) en lugar de tener una voz significativa que pueda influir en el contenido de los planes de desarrollo integrados. Los Planes de Desarrollo Integral también son un punto de referencia en la nueva Carta Minera de 2017. Los titulares de licencias mineras deben contribuir al desarrollo de su respectiva comunidad minera a través de sus Planes Sociales y Laborales mediante la identificación de proyectos prioritarios, según el Plan de Desarrollo Integral aprobado. Sin embargo, el gobierno de Sudáfrica no planea sistemáticamente dónde y cuándo se crean los proyectos mineros. En cambio, las empresas se aplican para explorar, y luego explotar, las ubicaciones que prometen generar una rica cosecha de materias primas.

Los proyectos mineros en Sudáfrica también deben respetar otras leyes locales relacionadas con la protección del medio ambiente, las estructuras de las autoridades tradicionales y la toma de decisiones o la gestión de los recursos hídricos de acuerdo con usos y costumbres. Estas otras leyes, cuando se implementan estrictamente, son adecuadas para atemperar algunos de los temores que las comunidades pueden tener con respecto a los impactos negativos que la minería trae consigo. En teoría, los proyectos mineros en Sudáfrica se llevan a cabo dentro de un triángulo de consideraciones

económicas, sociales y ambientales plasmadas en varias leyes y sancionadas por la corte más importante del país (Asociación de Minoristas de Combustible del Sur de África vs. Director General de Gestión Ambiental, 2007) En la práctica, sin embargo, en la mayoría de los casos la toma de decisiones en relación con los proyectos extractivos no se guía por este enfoque.

A nivel municipal y provincial, los ministros del gobierno y los miembros del Consejo Ejecutivo (gobierno de las provincias) suelen referirse favorablemente a la minería y su potencial para ayudar a las comunidades a prosperar y desarrollarse, como destacaron varios miembros de la comunidad entrevistados para este estudio. También se ha informado ampliamente que las autoridades provinciales y municipales están involucradas financieramente con las compañías mineras. Se dice que la participación de accionistas negros nacionales como resultado de la política de empoderamiento económico negro solo beneficia a una pequeña élite negra de clase media compuesta por políticos de todos los niveles. Una consecuencia más es que la corrupción está generalizada en el sector extractivo (Kasner, 2015) y los funcionarios del gobierno a menudo tienen un evidente conflicto de intereses (Harvey, 2017, 3). Por ejemplo, en el caso de la comunidad de Bathlabine, el ex jefe del gobierno de Limpopo participó en un proyecto minero llevado a cabo por Blue Platinum Ventures. El proyecto se implementó sin las garantías adecuadas para el medio ambiente o la consulta adecuada de las comunidades afectadas. Debido a la resistencia de los miembros de la comunidad local, el director de la mina fue condenado por operar una mina sin el permiso ambiental requerido y la mina finalmente se cerró.

En resumen, el gobierno sudafricano acoge con beneplácito los proyectos mineros, respaldados por ciertos actos legislativos y, frecuentemente, con el apoyo personal de funcionarios de distintos niveles gubernamentales. A pesar de las garantías legales existentes que requieren la integración de las preocupaciones ambientales y sociales en el desarrollo de los recursos naturales de Sudáfrica, en la práctica las operaciones mineras suelen proceder sin el debido respeto a estos requisitos, en detrimento de la población local.

6.2 Conflictos por la extracción de platino en Limpopo

Limpopo es la provincia más septentrional de Sudáfrica y sede de una parte importante del Complejo Ígneo Bushveld, que contiene los yacimientos de metales del grupo del platino más grandes del mundo, cuyas reservas estimadas equivalen al 55.7% del total mundial (Benchmarks Foundation, 2008). Los tres mayores productores de metales del grupo del platino son dos empresas británicas, Anglo American Platinum y Lonmin, además de la empresa con sede en Sudáfrica, Implats. Solo Anglo American Platinum representó más de una cuarta parte de toda la producción de platino refinado en 2014 (Bell, 2016). Por ello, una cantidad significativa de las ganancias de la minería sudafricana ingresa a los bolsillos extranjeros. Anglo American Platinum tuvo ingresos anuales de \$33 mil millones de dólares en 2013, la mayor parte de los cuales provino de sus actividades mineras en Sudáfrica. En cuanto a su uso, el platino es un componente esencial de los catalizadores de gasolina, utilizados para reducir las

emisiones de carbono en los vehículos de motor. Tales catalizadores son requeridos por la legislación nacional en la UE, Estados Unidos, Japón y China, que son los cuatro principales receptores de platino a nivel mundial.

En el caso del platino, los principales yacimientos de Limpopo, como suele suceder en Sudáfrica en general, se concentran principalmente en las antiguas tierras nativas, que son los territorios que se reservaron para la población negra bajo el régimen del apartheid. A pesar de que la Constitución de Sudáfrica insiste en asegurar la tenencia en estas antiguas tierras nativas, todavía no existe una legislación que lo exprese, con el resultado de que muchos sudafricanos viven en tierras que aún se mantienen en fideicomisos tribales y se asignan a discreción de los gobernantes jefes (Harvey, 2017, 6-8). Siendo una trayectoria de desarrollo enriquecida con muchos beneficios potenciales para las tierras comunales, la minería suele conducir a disputas internas en la comunidad y problematiza la representación auténtica de los intereses de las comunidades. Además, son frecuentes los conflictos con las comunidades locales sobre las condiciones de trabajo, su participación en el diseño e implementación de las minas y la protección del medio ambiente. Un ejemplo dentro de Limpopo es la mina Marula, operada por Implats, una de las tres mayores compañías de extracción. La inquietud comunitaria persiste en relación con la mina Marula debido a irregularidades en la distribución de beneficios y a un accidente que resultó en la muerte de un trabajador (Creamer, 2017). Otro ejemplo es la mina Ivanplats, cerca de Mokopane, también en la provincia de Limpopo, y operada por la compañía canadiense Ivanhoe Mines Ltd. Según un miembro de la comunidad, la disputa comenzó con la llegada de la compañía y continuó durante la implementación del proyecto.

Esta clase de problemas con la industria minera refleja un patrón más generalizado en toda Sudáfrica. Las principales preocupaciones con las actividades mineras se relacionan con la contaminación ambiental de las vías fluviales, la emisión de polvo en las áreas circundantes y la escasez de agua debido a su uso excesivo en las actividades industriales. El infame incidente de Marikana, en el que la policía mató a 35 mineros en huelga durante un intento de disolver su manifestación, es solo un ejemplo del trato negativo que sufren los mineros. Otras condiciones adversas incluyen efectos perjudiciales para la salud, pensiones no pagadas y acoso y abuso sexual de mujeres en un entorno dominado por hombres. Con frecuencia las comunidades locales ven sus tierras tradicionales expropiadas y, al quedarse sin tierras de pastoreo, por lo general no reciben lo que se les prometió en los planes de desarrollo comunitario. Muchas comunidades afectadas y ONG han advertido y deplorado los impactos negativos de la minería. Sus voces, sin embargo, no han sido tomadas en serio. En cambio, muchos han sido excluidos de los mecanismos de participación existentes a través de varias restricciones en su contra.

6.3 La consulta privatizada no garantiza que se respeten las aspiraciones locales al desarrollo

Una manera de lograr la participación local en el desarrollo de los recursos naturales es a través de la consulta. Al igual que en otros países, el sistema legal sudafricano

prevé consultas con diversas partes interesadas. La MPRDA proporciona explícitamente consultas con las comunidades que pueden verse afectadas por las minas propuestas. Una vez que se requiere una consulta en virtud de esta legislación, las empresas privadas llevan a cabo el proceso de consulta casi enteramente por su cuenta, sin ninguna participación o supervisión gubernamental (Secciones 10, 16 y 22 de la MPRDA).

El Departamento de Recursos Minerales ha concretado la obligación de las consultas en sus Directrices para la Consulta con las Comunidades y las Partes Interesadas y Afectadas. De acuerdo con los lineamientos, las comunidades deben involucrarse en las primeras etapas de cualquier proyecto minero, cuando las compañías soliciten permisos y licencias de prospección y explotación minera. Sin embargo, según la definición de consulta que aparece en las directrices, no se requiere del consentimiento de las comunidades afectadas. De todas maneras, la consulta requiere comprometerse de buena fe para intentar alcanzar un compromiso y dar cabida a las partes interesadas y afectadas. Además, la consulta requiere que el solicitante imparta información a las comunidades afectadas, incluidos los posibles impactos socioeconómicos, culturales u otros del proyecto minero, y exige que el contenido de esta información y las opiniones expresadas por las comunidades sobre los problemas discutidos sean debidamente documentados.

Por la manera en que se llevan a cabo actualmente, las consultas comunitarias para proyectos mineros no suelen incluir a todos los interesados relevantes en la comunidad. Hay una marcada tendencia a consultar solo a los jefes de las comunidades afectadas o a sus familiares. Los jefes, sin embargo, tienden a no representar los intereses generales de sus comunidades cuando aparecen proyectos mineros y pueden obtener beneficios financieros personales. A veces, cuando las empresas no logran convencer a los jefes para que aprueben sus planes, llevan a cabo consultas con miembros de la comunidad seleccionados al azar. En el caso de los residentes de una aldea en Limpopo, la comunidad decidió boicotear las consultas con la compañía para subvertir el proceso y se negó a otorgar legitimidad a las actividades mineras planificadas. No obstante, la empresa logró identificar individuos aislados que finalmente firmaron el protocolo de consulta que se presentó a las autoridades gubernamentales. Un miembro de la comunidad dijo: “Sí, esta persona tiene la culpa. Aún así, probablemente tenía hambre y la compañía le ofreció algo. No es de extrañar que haya firmado”.

La información que las empresas transmiten a las comunidades durante las consultas suele ser bastante positiva y representa un futuro que incluye ingresos para todos, desarrollo local, empleos, mejores viviendas y otras promesas semejantes. Para comunidades sin experiencia o conocimiento de los posibles impactos negativos de la minería, estas descripciones son en verdad atractivas, en particular en lugares donde el desempleo ha aumentado al 25% o al 35% de la población. Los proyectos mineros frecuentemente son tentadores para la mayoría de los miembros de la comunidad y, en particular, para aquellos que pueden tomar decisiones y que por ello podrían obtener una parte aún mayor de los beneficios. Los líderes tradicionales a menudo son sobornados o recompensados selectivamente con servicios que la empresa entrega y

paga abundantemente. Por ello, las autoridades tradicionales tienden a no cumplir el rol que podrían y, sobre todo, *deberían* realizar. Como resultado, las comunidades rápidamente quedan divididas en su acercamiento colectivo a las propuestas mineras. Las empresas explotan estas divisiones potenciales mediante acuerdos que benefician solo a algunos de los miembros de la comunidad afectada.

En este contexto, no es de extrañar que los miembros de la comunidad tiendan a resistirse a los proyectos mineros tarde o temprano. Si están bien informados desde el comienzo, pueden tomar medidas inmediatas para bloquear un proyecto minero. Si antes nunca han tenido que lidiar con la minería, los casos previos muestran que la contaminación suele ser un factor principal para que las comunidades se activen. Otra causa de inquietud son las casas agrietadas debido a la explosión de rocas en la proximidad de áreas residenciales. Los trabajos perdidos y el incumplimiento de las promesas de empleo también suelen producir sentimientos de traición. A menudo, las comunidades comienzan a organizarse contra sus propios jefes, el gobierno local y las empresas para alcanzar el desarrollo local prometido y evitar impactos negativos irrazonables. Marchan y protestan, escriben cartas y usan medios legales para obligar a los actores relevantes a cumplir con sus responsabilidades. Sin embargo, una vez que empiezan a hacerlo, pueden enfrentar aún más problemas que los que estaban impugnando.

PARTE 3

PRESIONES SOBRE LA SOCIEDAD CIVIL Y ESTRATEGIAS DE RESPUESTA EXISTENTES

7 Patrones de restricción: las presiones sobre la sociedad civil son determinadas por las diferentes etapas de los proyectos de explotación de recursos naturales

Los ejemplos de desarrollo de recursos naturales en India, México, Filipinas y Sudáfrica muestran cómo las leyes y las decisiones administrativas pueden permitir, y en ocasiones fomentar, la explotación de los recursos naturales con fines de lucro a expensas de los derechos de las comunidades locales. Las garantías legales para la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones, aunque contenidas en la legislación nacional, no protegen automáticamente a las personas y comunidades afectadas por proyectos de desarrollo de los recursos naturales. Por el contrario, las comunidades afectadas y las ONGs a menudo deben abogar activamente para que las autoridades gubernamentales y el sector privado las incluyan en la toma de decisiones. Cuando las comunidades, sus organizaciones y ONG presionan para que se les escuche y sus críticas se tengan en cuenta, a menudo se enfrentan con difamación por parte de los medios, amenazas por mensaje de texto, órdenes de arresto o incluso asesinatos. Dichas presiones y restricciones sobre la sociedad civil tienden a seguir un mismo patrón durante el ciclo de desarrollo de los recursos naturales y con frecuencia se pueden rastrear hasta etapas específicas en proyectos de desarrollo de recursos individuales.

Van der Borgh y Terwindt han desarrollado un modelo útil para identificar los diferentes tipos de presión que los actores de la sociedad civil pueden enfrentar, utilizando cinco categorías diferentes: a) acoso físico e intimidación; b) criminalización mediante enjuiciamiento e investigación; c) restricciones administrativas; d) estigmatización y calificaciones negativas; y e) participación bajo presión (ver Figura 2) (Van der Borgh & Terwindt, 2012, 1070). Este esquema también es útil para identificar las presiones que enfrentan los actores de la sociedad civil en el ámbito de los recursos naturales y, en particular, para analizar patrones relevantes.

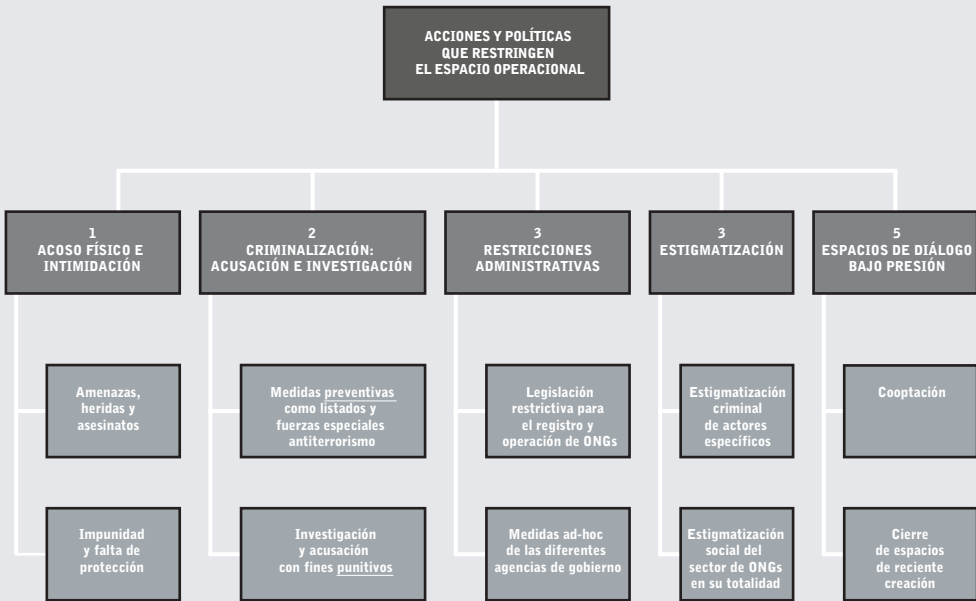
La línea cronológica del desarrollo de los recursos naturales presentada en el Capítulo 2 proporciona los antecedentes para el análisis de los patrones en la secuencia y las variaciones en las restricciones impuestas al espacio de las ONGs y las organizaciones comunitarias. Por lo general, en las primeras etapas de la plani-

ficación del desarrollo de recursos naturales se pone poca información a disposición de las comunidades, lo que dificulta cualquier esfuerzo para tomar decisiones informadas o movilizarse. Frecuentemente, apenas los actores de la sociedad civil empiezan a hablar sobre los impactos negativos potenciales de un proyecto de desarrollo de recursos naturales, o cuando expresan cualquier crítica u oposición hacia ellos, de inmediato enfrentan presión. Esta presión puede tomar la forma de intimidación dirigida, estigmatización o cargos criminales contra individuos u organizaciones. En el sector de la industria extractiva, la etapa en la que se aprueban las licencias de extracción suele ser particularmente polémica. Del mismo modo, el caso de México ha demostrado que las consultas obligatorias sobre los próximos parques eólicos por lo regular implican una mayor lucha, la cual incluye presiones sobre los actores de la sociedad civil por medio de actos de intimidación, amenazas y ataques personales. En estas instancias, las protestas públicas pueden ser causa de arrestos masivos, restricciones administrativas a la libertad de reunión y encuentros físicos potencialmente violentos con autoridades o compañías de seguridad privadas contratadas para proteger las instalaciones del proyecto. Por último, los líderes de la sociedad civil que persisten en su resistencia a la implementación de proyectos de desarrollo de recursos naturales, a pesar de tales amenazas y difamación, corren el riesgo de ser asesinados por su actividad.

7.1 Ausencia de información con respecto a la llegada y naturaleza de un proyecto

El acceso a la información sobre políticas y planes de recursos naturales para proyectos concretos es una condición previa para la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones. La retención de información por parte de las autoridades y empresas municipales o estatales impide activamente que la sociedad civil utilice los espacios a los que puede tener acceso para participar en, o impugnar, las decisiones de desarrollo de los recursos naturales. Los proyectos de desarrollo de recursos naturales suelen comenzar con la aparición repentina de actores extranjeros en un lugar remoto o área rural, de una manera que puede parecer arbitraria para los residentes locales. Según un activista comunitario en Limpopo, Sudáfrica: “Para mí, todo comenzó en 2009, cuando ya estaban cavando detrás de mi casa en las montañas”. En otros casos, la información sobre un proyecto puede llegar antes, pero generalmente es solo después de que ya se han dado pasos significativos en cuanto a la realización del proyecto. Respecto al proyecto POSCO en Odisha, India, un miembro de la comunidad dijo que “escuchamos del proyecto por las noticias locales y, apenas un día después, concluyó el acuerdo entre el gobierno y la empresa”. En Sudáfrica las mujeres de las zonas rurales sufren aún más por la falta de acceso a la información. Son ignoradas en gran medida en las estructuras tradicionales de la toma de decisiones, e incluso cuando toda la comunidad está informada sobre un inminente proyecto de desarrollo de recursos, las mujeres suelen ser las últimas en enterarse. Como lo resume una representante de una ONG que trabaja con los derechos de las mujeres en Sudáfrica: “Las mujeres apenas se despiertan y enseguida escuchan que la tierra está siendo minada”.

Figura 2: Acciones y políticas que restringen el espacio operativo de la sociedad civil



Fuente: Van der Borgh & Terwindt (2012, 1070).

Tanto el gobierno como el sector privado tienen un papel que desempeñar para brindar información a los actores de la sociedad civil acerca de los posibles proyectos de desarrollo de recursos en sus comunidades, pero a menudo no proporcionan la información adecuada de manera oportuna, ya sea por negligencia o de manera intencional. Es común que las empresas no presten atención a quienes brindan información relevante y tampoco enuncien la información de manera comprensible para los miembros de la comunidad. De igual manera, tienden a restar la debida importancia a los posibles impactos negativos de los proyectos de desarrollo de recursos. Esta práctica no se limita a los países analizados aquí. Como señala Schilling-Vacaflor, el financiamiento de evaluaciones de impacto ambiental por parte de las corporaciones es “una práctica común en América Latina y en otros lugares” que ha resultado “en documentos que son definidos por una *ciencia corporativa* (Kirsch, 2014) y minimizan los impactos negativos esperados” (Schilling-Vacaflor, 2017). Los organismos gubernamentales tampoco suelen proporcionar información adecuada a la sociedad civil. Por ejemplo, un representante de una ONG en Oaxaca, México, recordó un caso en el que una empresa inicialmente les dijo a los miembros de la comunidad que iba a construir un hospital y una escuela en su zona.

Una vez que la comunidad se dio cuenta de que se trataría de un proyecto minero, preguntaron a la autoridad gubernamental pertinente si se había aprobado alguna licencia. A pesar de que hacía tiempo que se le había otorgado una licencia de minería a la empresa, el funcionario gubernamental negó saber nada y se negó a proporcionar a la comunidad la documentación relacionada, como la evaluación de impacto ambiental realizada antes del proyecto. En Sudáfrica, las comunidades con frecuencia no se enteran y mucho menos tienen acceso a los “Planes sociales y laborales” que legalmente son obligatorios como parte de los procedimientos de concesión de licencias para proyectos de desarrollo de recursos.

Sin acceso a tales documentos, las comunidades y las ONGs ven obstaculizada su capacidad para operar, organizarse y participar de manera significativa en cualquier procedimiento de toma de decisiones relacionado con el desarrollo de los recursos naturales. Un abogado de derechos humanos en Oaxaca explicó que el acceso a la información técnica es necesario para participar en litigios contra proyectos específicos. Sin embargo, incluso después de hacer solicitudes amparadas por la Ley de Transparencia de México, la información le ha sido denegada. Además, la búsqueda de información y la demanda de transparencia pueden generar problemas para las comunidades y las ONGs. Por ejemplo, cuando los beneficiarios de la reforma agraria de la cooperativa MARBAI en Filipinas encargaron a un auditor externo que averiguara cómo la empresa HPI los había despojado de su posición como propietarios de tierras, enfrentaron repercusiones. De acuerdo con un miembro de la cooperativa, la compañía difundió información falsa que cuestionó los hallazgos del auditor y ofreció dinero a individuos dentro de la cooperativa para enfrentarlos con el resto del colectivo.

Cuando las ONGs desafían proyectos y apoyan a las organizaciones comunitarias

Las ONGs y los miembros de las comunidades afectadas pueden oponerse al desarrollo de recursos naturales en su comunidad por varias razones, incluyendo impactos ambientales negativos, reubicación forzosa de residentes locales, falta de mejoras en las condiciones de vida y la destrucción de sitios culturalmente importantes y formas de vida tradicionales para comunidades (indígenas). Por ejemplo, los parques eólicos en México han generado críticas de los actores locales de la sociedad civil debido a los impactos ambientales esperados, la falta de acceso de la comunidad a la energía producida por los parques y la falta de empleos sostenibles ofrecidos por tales proyectos. Cuando las comunidades expresan tales inquietudes en contra de proyectos de desarrollo de recursos específicos, con frecuencia reciben el apoyo de las que pueden llamarse “organizaciones mediadoras”. Dichas organizaciones brindan apoyo legal para cuestionar la falta de información, procedimientos de consulta, evaluaciones ambientales o licencias apropiadas para un proyecto. Las organizaciones mediadoras también pueden ayudar a las comunidades a llevar inquietudes sobre proyectos específicos al plano nacional o incluso al internacional. Además, las organizaciones mediadoras por lo general analizan las políticas gubernamentales que impulsan el desarrollo y la explotación de recursos a fin de proporcionar comentarios oficiales sobre proyectos de legislación, presentar informes a organismos de supervisión de derechos humanos y realizar estudios científicos.

En más de una ocasión, las ONGs que cumplen tales funciones se han metido en problemas con las autoridades gubernamentales, generalmente a causa de su estado de registro legal y financiación. En India, por ejemplo, la Ley de Regulación de las Contribuciones Extranjeras (FCRA, por sus siglas en inglés) de 2010 dio lugar a la cancelación del registro de muchas ONG, aparentemente por razones formales, como no solicitar la renovación o la reevaluación espontánea de las licencias (Amnistía Internacional & Human Rights Watch, 2016). En la práctica, la FCRA afectó a varias ONG que criticaban las políticas gubernamentales, también en el ámbito de los recursos naturales. En uno de estos casos, el gobierno de India congeló las cuentas bancarias del Foro de Acción Social de India, una organización que trabaja en los derechos a la tierra de los pueblos indígenas, ya que se consideró que su trabajo afectaría negativamente el interés público (VANI, 2014). El efecto de tales restricciones va más allá de las ONGs directamente afectadas por ellas. Por ejemplo, otras organizaciones en India enfrentaron la disminución de su financiamiento en anticipación de los posibles problemas con la FCRA. Dado que los fondos extranjeros conllevan gran escrutinio legal, a veces los donantes y las ONGs prefieren no enfrentarse con este problema. Los gravosos requisitos de registro para las ONGs tienen un impacto claro en el espacio de la sociedad civil, ya sea que apunten intencionalmente a las que son críticas o no. Los miembros del personal de las ONGs en México, por ejemplo, consideran que las leyes fiscales del país son problemáticas, ya que “existe la sensación de ser objeto de constantes investigaciones en relación con la financiación y los socios. Los requisitos son excesivos y muestran una desconfianza general hacia la sociedad civil”. En tales entornos, las ONGs pueden ser fácilmente atacadas por los gobiernos mediante la reducción de sus medios financieros. Un representante de una ONG en México informó que, en un conflicto sobre una represa hidroeléctrica, el municipio amenazó con cortar sus recursos.

Los gobiernos no son los únicos actores que ejercen presión sobre las organizaciones mediadoras. En varios casos, las empresas han emprendido acciones legales contra las organizaciones mediadoras, generalmente después de que alzaron la voz sobre los impactos negativos de algún proyecto de desarrollo de recursos específico. Por ejemplo, en mayo de 2017 una subsidiaria de la empresa minera australiana Mineral Resources Limited, conocida por sus controvertidos intentos de explotar arenas minerales en Xolobeni en Sudáfrica, demandó a dos abogados del Centro de Derechos Ambientales y un activista de la comunidad local, exigiendo un millón 250,000 Rands sudafricanos (aproximadamente 78,000 euros) en daños y perjuicios por la presunta difamación contenida en una presentación que los individuos dieron durante una conferencia en la Universidad de Ciudad del Cabo (Mining Review, 2017). Un miembro de una red sudafricana de comunidades afectadas por la minería explica que la empresa usó estos procedimientos para desalentar a los abogados y activistas a involucrarse. Estas demandas son conocidas como litigios estratégicos contra la participación pública (SLAPP, por sus siglas en inglés) y se utilizan cada vez más para amenazar el activismo ambiental impulsado por consideraciones de interés público, en Sudáfrica y muchos países (Hilson, 2016), a menudo con el objetivo de silenciar o asustar a sus oponentes, atarlos por medio de trámites o dejarles en bancarrota por

los costos legales (Murombo & Valentine, 2011). La actual Relatora Especial de la ONU para la Libertad de Reunión y Asociación Pacíficas, Annalisa Ciampi, reaccionó a esta tendencia alarmante haciendo circular una nota conceptual que aclara que las empresas deben abstenerse de tales prácticas “como un medio para detener la participación pública y la defensa crítica” (Ciampi, 2017).

Estigmatizar a los críticos de un proyecto para desacreditar sus preocupaciones y demandas
Una vez que se han establecido los planes para un proyecto de desarrollo de recursos naturales y la sociedad civil ha logrado averiguar qué y quién está involucrado, pueden alzar la voz y tratar de que se tengan en cuenta sus intereses en la toma de decisiones respecto al proyecto. Tomar una posición crítica en proyectos de desarrollo de recursos naturales tales como parques eólicos, plantaciones agrícolas o proyectos mineros frecuentemente conduce a la estigmatización de voceros individuales o sus organizaciones. La estigmatización –el proceso mediante el cual un individuo u organización enfrenta un rechazo como resultado de la atribución pública de una característica profundamente deshonrosa (Van der Borgh & Terwindt, 2014, 46)– es a menudo el primer intento de los actores a favor del proyecto de desprestigiar las preocupaciones críticas y demandas de la sociedad civil. El impacto de tal estigmatización no debe subestimarse, pues es una herramienta efectiva para debilitar la oposición al proyecto. Como dijo un abogado de derechos humanos en México, “[E]l objetivo final es claro: crear una atmósfera en la que otros actores puedan atacar a la sociedad civil o justificar los ataques que recibieron en el pasado”. Varias organizaciones de la sociedad alrededor del mundo han identificado la difamación como un problema importante, lo que refleja una tendencia mundial en la impugnación de las políticas y proyectos de desarrollo de los recursos naturales (Kiai, 2015a, párrafo 42).

El tipo de estigmatización empleada contra los actores de la sociedad civil en el ámbito de los recursos naturales suele depender, en gran medida, de las circunstancias locales. En el contexto de las actividades naxalitas (armadas) en India, los defensores de los proyectos de desarrollo de recursos naturales pueden fácilmente convertir los reclamos locales relacionados con los derechos de la tierra en acusaciones infundadas de vínculos comunistas, los cuales pueden ser suficientes para generarle problemas a las comunidades locales. Del mismo modo, las organizaciones campesinas en Filipinas se desacreditan fácilmente al ser “anatematizadas” como miembros o partidarios del NPA comunista (Observatorio para la Protección de los Defensores de los Derechos Humanos, 2015, 21). En México, los oponentes de los proyectos se estigmatizan como “narcos”. En los contextos nacionales, las organizaciones internacionales son desacreditadas como “agentes extranjeros” y acusadas de “injerencia externa”. Incluso las ONGs regionales pueden enfrentar la crítica de que interfieren y “manipulan a las comunidades” para hacer valer sus propios intereses. En México, un abogado en Oaxaca explicó que los funcionarios del gobierno habían criticado a su organización por “desestabilizar la región”, sugiriendo que “estábamos engañando a la gente y básicamente estábamos bloqueando el progreso de la región”. De hecho, los críticos de un proyecto suelen ser calificados como contrarios al progreso y al desarrollo, como una manera de desautorizar sus críticas relacionadas con

los posibles impactos negativos de los proyectos de desarrollo de recursos. La estigmatización puede ocurrir en forma de rumores que se transmiten de boca en boca o en los medios. Por ejemplo, un representante de una ONG en México relató cómo los artículos periodísticos solían describir a las empresas implementadoras como agentes que traerían empleo “y paz a la comunidad”, mientras que la oposición a un proyecto de desarrollo de recursos se sugeriría impulsado por intereses externos y carentes de apoyo comunitario real.

Tales estigmas pueden dificultar que las organizaciones mediadoras consigan o mantengan la confianza de las comunidades locales. El representante de una organización en Oaxaca una vez tuvo que enfrentar a una comunidad que dijo: “Ah, usted solo viene aquí para obtener fondos”. Los estigmas también pueden poner en peligro las perspectivas de financiamiento externo, como sucedió con una organización de derechos indígenas en Filipinas. Tales impactos pueden obstaculizar seriamente el trabajo de las ONGs. Los presuntos vínculos con los grupos guerrilleros pueden conducir a hostigamiento militar, persecución penal e incluso homicidios. En India, cualquier conexión con las fuerzas comunistas o maoístas puede ser motivo suficiente para el arresto. Como relató un representante de una ONG en India: “Algunas mujeres terminaron en la cárcel por la sospecha de estar alineadas con los maoístas debio a la sencilla razón de que habían aceptado comida de ellos”. Aunque los miembros de la comunidad local son los más afectados por dichas acusaciones, los coordinadores locales de las redes nacionales de apoyo también han enfrentado cargos penales en Filipinas. Los rumores de afiliación a grupos armados también pueden provocar la falta de solidaridad. Un representante de una organización de derechos humanos en Oaxaca explicó que, en un caso, la desaparición de una persona crítica de un proyecto se tomó como prueba de que estaba involucrada en el narcotráfico. Los estigmas pueden, por sí mismos, restringir seriamente el espacio operativo para la sociedad civil o ser precursores de mayores represiones.

El espacio de la sociedad civil también es el producto de un “conflicto discursivo” en el que suelen debatirse bastante las diferentes interpretaciones y reclamos sobre las (verdaderas) agendas del grupo “propio” y el “otro” grupo. El poder de influir en estos encuadres depende de algún modo de la cobertura de los medios, lo que hace que la estructura, propiedad y lealtad de los medios sea un factor importante en las estrategias para restringir el espacio de la sociedad civil (Van der Borgh & Terwindt, 2011, 10). Las comunidades y las ONGs son conscientes del papel y el poder de los medios, y a menudo intentan expresar sus mensajes a través de varios canales, aunque la mayoría de las veces sin éxito. Como es lógico, los medios no pueden informar todo, pero los actores de la sociedad civil en el campo de los recursos naturales suelen reportar una enorme falta de interés por sus opiniones y perspectivas. Un representante de una ONG en Sudáfrica recordó: “los medios no parecen estar presentes cuando hay protestas pacíficas. [...] Por lo general solo vienen cuando hay noticias grandes. [...] Sin embargo, en casos más pequeños, los medios solo aparecen cuando las cosas se ponen difíciles y hay violencia u otro tema que llama la atención”. Algunos actores de la sociedad civil han observado que el acto de no reportar sobre las empresas y sus aliados aumentaría inmediatamente después de que lograron obtener algo de publicidad.

Por ejemplo, el líder de un movimiento en México dijo: “todo se hace con dinero. Si hay una noticia a nuestro favor, entonces hay tres notas en nuestra contra, pagadas por el gobierno y la empresa”. Esta tendencia apunta al rol ambivalente que los medios juegan en estas instancias y destaca que “las imágenes negativas de los activistas y defensores de los derechos humanos se exageran cuando los medios de comunicación recogen estos retratos y los publican” (Kiai, 2015a, párrafo 43).

La llegada de un proyecto de desarrollo de recursos naturales (como una plantación, parque eólico, mina o represa hidroeléctrica) crea las primeras tensiones con las comunidades locales cuando no se les informa sobre la planificación y los impactos potenciales de dichos proyectos. Durante esta primera etapa, las comunidades y las ONGs de apoyo suelen enfocarse en obtener tal información. La búsqueda, a su vez, puede conducir a una primera etapa de presión sobre la sociedad civil, comúnmente en forma de estigmatización por parte del gobierno y los actores corporativos, lo que incluiría un mayor escrutinio de los funcionarios del gobierno hacia la sociedad civil. Las tensiones pueden aumentar cuando los proyectos de desarrollo de recursos naturales pasan de la fase de planificación a la implementación.

7.2 Aprobación de licencias y puesta en marcha de un proyecto a pesar de las críticas

Un paso necesario para la implementación de un proyecto de desarrollo de recursos naturales es la aprobación de licencias relevantes al caso, que a menudo incluyen evaluaciones de impacto y alguna forma de consulta pública. Los desafíos de la sociedad civil a dichas licencias pueden amenazar seriamente el cronograma establecido para tales proyectos e incluso poner en riesgo su viabilidad por completo. Por eso, no debe sorprendernos que durante esta fase de un proyecto de desarrollo de recursos suele haber tensiones significativas entre los diferentes actores involucrados. En México, por ejemplo, la realización de una evaluación de impacto social es una parte integral de la aprobación de una licencia en el sector energético y por lo general es bastante polémica. Se supone que estas evaluaciones de impacto sirven a las comunidades al esbozar los posibles efectos de un proyecto sobre la comunidad, más allá de los impactos ambientales. En la práctica, sin embargo, algunas ONGs en México sospechan que estas evaluaciones son utilizadas por las empresas para recopilar información sobre las comunidades mediante el mapeo de las organizaciones que podrían resistirse al proyecto.

En el ámbito de los recursos naturales, las consultas con las comunidades afectadas generalmente son un requisito legal para obtener una licencia de exploración o explotación. Sin embargo, estas consultas adolecen de una variedad de problemas que incluyen el acceso a la información, el formato de las consultas, la parcialidad de los actores gubernamentales y otras situaciones parecidas (ver Capítulo 9). Las consultas comunitarias señalan un punto particular en el tiempo durante el ciclo del proyecto de recursos naturales cuando los proponentes del proyecto, tanto gubernamentales como corporativos, deben tomar una decisión respecto a involucrar a las personas que viven cerca del sitio del proyecto propuesto y cómo hacerlo.

Amenazas

Resulta preocupante que cuando se realizan consultas comunitarias, tanto los miembros de la comunidad como las organizaciones que les apoyan suelen enfrentar amenazas. Por ejemplo, tanto los agricultores en Filipinas que abogan por el reconocimiento de sus derechos a la tierra como varios miembros de las comunidades cercanas a parques eólicos en México han informado que han recibido mensajes de texto y llamadas telefónicas intimidatorias, y que han escuchado disparos cerca de sus casas. En particular, durante un procedimiento de consulta en un proyecto de desarrollo de recursos en México, el gobierno local no pudo garantizar la seguridad física de un representante de la ONU que visitaba una de las asambleas debido a la magnitud de las tensiones dentro de la comunidad. Como resultado, los representantes de la ONU abandonaron la consulta. Este no fue un caso aislado, ya que los miembros de la comunidad informaron que, desde el comienzo de la consulta, habían recibido llamadas telefónicas amenazadoras y que personas encapuchadas merodeaban por la zona. Una vez que se aprueba una licencia relevante para un proyecto, las acciones legales para impugnar su validez pueden provocar nuevas reacciones y restricciones contra la sociedad civil. Un abogado ambientalista en México recuerda: “una vez que presentamos acción legal contra la licencia, las amenazas y los ataques aumentaron de inmediato”.

En el contexto de las tensiones en torno a la concesión de licencias en proyectos de desarrollo de recursos, las mujeres frecuentemente son atacadas no solo por lo que hacen, sino también por lo que son (Coalición Internacional de Mujeres Defensoras de los Derechos Humanos, 2012). De manera desproporcionada, suelen enfrentarse a amenazas relacionadas con sus familias y sus hijos (Forst, 2017, párrafo 19). Por ejemplo, un líder comunitario en México contó que un camión desconocido se había estacionado en las proximidades de la casa de su colega. Los hombres que se presentaron frente a su casa manipularon juguetes para indicar la amenaza hacia sus hijos, específicamente que podrían ser secuestrados. Sin embargo, la vulnerabilidad de los actores de la sociedad civil en el ámbito de los recursos naturales por lo general se extiende más allá de la dinámica de género. A menudo, como señaló un representante de una ONG en Oaxaca, la vulnerabilidad es interseccional y viene de ser mujer, indígena, marginada y defensora de los derechos humanos.

Por esta razón, es común que los miembros de la comunidad y los representantes de las ONGs estén sometidos a una gran presión una vez que los proyectos avanzan, las aprobaciones están en proceso de obtención y la implementación del proyecto se acerca. Estas presiones, cada vez mayores, también pueden tener un fuerte impacto en las relaciones internas de la comunidad, sobre todo si están en juego posibles ganancias materiales derivadas de un proyecto, para la comunidad o al menos para algunos de sus miembros.

Divisiones en la comunidad

Los proyectos de desarrollo de recursos naturales no generan oposición únicamente en las comunidades locales; por el contrario, la mayoría de los proyectos cuenta con el respaldo de figuras clave de la comunidad y miembros de la comunidad que

esperan que la inversión de tales proyectos genere empleos y mejor infraestructura, como hospitales o escuelas. Que una empresa intente abordar los antiguos problemas de las comunidades afectadas mejorando la infraestructura local no es malo por sí mismo. De hecho, las comunidades tienden a hacer uso de los procedimientos de consulta para “expresar sus quejas sobre la falta de acceso a los servicios públicos en general” (Barrera-Hernández, 2016, 17). En Sudáfrica, de esto se tratan los Planes Sociales y Laborales, los cuales son un paso obligatorio para obtener licencias.

Sin embargo, las diferencias entre las posturas de los miembros de la comunidad son alentadas por las ofertas corporativas, que ya sea desde el principio o debido a esquemas de distribución mal diseñados, solo benefician a los principales responsables de la toma de decisiones de la comunidad o a aquellos que alquilan sus tierras para un proyecto de recursos naturales inminente. Este fue el caso, por ejemplo, en una comunidad en la región de Limpopo, en Sudáfrica, donde los miembros de la comunidad nunca recibieron los beneficios incluidos en el Plan Social y Laboral del proyecto respectivo. El comité directivo encargado de llevar a cabo la implementación del proyecto contó con la participación del jefe de la comunidad, pero este no representó a la comunidad, sino a sus propios intereses. En Odisha, en India, un activista comunitario informó que los contratistas que debían llevar a cabo un proyecto en particular deberían haber sido seleccionados, en principio, con base en licitaciones, y luego aprobados por el Gram Sabha (consejo tradicional) de dicha comunidad. Sin embargo, los contratistas, que recibirían una parte de las ganancias una vez realizado el proyecto, fueron seleccionados de manera anticipada, excluyendo del proceso a otros miembros de la comunidad.

Según Schilling-Vacaflor y Eichler (2017, 2), entre los peores impactos sociales que las comunidades enfrentan en cuanto a desarrollo de proyectos de recursos naturales se encuentran las divisiones al interior y entre las comunidades, el debilitamiento de sus organizaciones y una mayor desconfianza por parte del electorado hacia sus autoridades. A veces estas divisiones separan incluso a familias y vecinos. Un organizador comunitario en México habló de una comunidad que, en el contexto de las tensiones respecto a un proyecto de desarrollo de recursos naturales, ya no podía organizar celebraciones religiosas en toda la comunidad sin provocar confrontaciones. Una celebración sería organizada por la empresa minera, mientras que otra sería llevada por los miembros de la comunidad que se oponían al proyecto minero. En estas ocasiones las familias suelen asistir a comidas separadas para evitar tensiones.

Dos condiciones esenciales permiten que la táctica de dividir y gobernar frecuentemente empleada por los actores estatales y corporativos tenga éxito: un actor unitario negocia con un conjunto de actores múltiples y luego sigue una estrategia intencional de explotar los problemas de coordinación o acción colectiva entre los múltiples actores (Schilling-Vacaflor y Eichler, 2017, 2). En Sudáfrica, un miembro de una comunidad afectada por un proyecto de desarrollo de recursos naturales confirmó cómo esta estrategia desintegró con éxito a la comunidad en cuestión. Describió la estrategia general de la empresa de la siguiente manera: “Básicamente, por cada decisión que requieren, buscan a alguien y hacen que esa persona firme en nombre

de un grupo más grande sin haber verificado que dicha persona es representativa de la voluntad de la comunidad”. Esto, señaló, “crea problemas dentro de la comunidad, ya que hay personas que obedecen y otras que no. Esto crea divisiones. Dividen y vencen”. Generalmente las empresas prefieren involucrarse con los líderes de las comunidades con el fin de tener una contrapartida estable para las interacciones con la comunidad afectada. Sin embargo, este esquema ignora las complejidades al interior de la comunidad. Además, puede conducir a una sobrerrepresentación de las élites locales, mismas que pueden “obtener la mayor parte de los beneficios del proyecto” (Keenan, 2013, 17). Este proceso se describe en la literatura al respecto como “captura de élite” y con frecuencia excluye las opiniones de mujeres, minorías y personas con bajo nivel socioeconómico (Keenan, 2013, 17).

7.3 Protestas públicas y acción directa debida a la imposibilidad de influir en los espacios formales

Durante la línea cronológica de la implementación de un proyecto específico de desarrollo de recursos naturales, puede llegar el momento en que una porción significativa de la comunidad no haya recibido la información adecuada, haya sido excluida de una consulta significativa e incluso haya sido bloqueada de los beneficios del proyecto. Además, las impugnaciones legales sobre la concesión de licencias o la propiedad de la tierra pueden haber sido infructuosas o sencillamente demorarse demasiado. Las obras podrían haber comenzado ya, provocando que la comunidad tenga que enfrentar impactos concretos, como la pérdida de acceso a tierras de pastoreo o parcelas agrícolas, como le sucedió a una aldea en Limpopo en Sudáfrica. En estos momentos, las comunidades pueden decidir organizar protestas, manifestaciones o piquetes, o participar en acciones directas como la ocupación o el bloqueo de los accesos a las tierras.

Estos tipos de acción pública suelen traer consigo obstáculos administrativos agobiantes. Por ejemplo, en Sudáfrica, los requisitos de notificación se han transformado en necesidad de permiso (Duncan, 2016). Un ejemplo particularmente sorprendente ocurrió en Limpopo, cuando se requirió que la comunidad de Kgobudi obtuviera la aprobación de sus actividades de protesta por parte de la propia empresa minera. En otro incidente relacionado con la comunidad de Kgobudi, la empresa Platreef, filial de Ivanhoe Mines Ltd. en Canadá, presentó una demanda para obtener una orden preventiva contra toda la comunidad a fin de evitar que se acercaran a las instalaciones de la mina a protestar (Abogados por los Derechos Humanos, 2012). En otros casos en Sudáfrica, las empresas han organizado contra-protestas “en las que participan personas alineadas, la empresa paga los autobuses para que se dirijan directamente al ministerio y digan que las organizaciones comunitarias no son representativas de la comunidad”.

Debido al arbitrario sistema administrativo que regula las manifestaciones en Sudáfrica, con frecuencia las comunidades no tienen otra opción más que manifestarse sin permiso. Como dijo un líder de la comunidad: “Siempre notificamos al municipio, pero no permitieron la demostración. Por falta de recursos, no intentamos

impugnar legalmente”. Tales protestas, ilegales a los ojos de la policía local, generalmente se dispersan por la fuerza, y se acompañan de arrestos y ataques contra manifestantes usando balas de goma o incluso, de manera excepcional, municiones reales. También se ha dicho que las compañías de seguridad privadas están involucradas en ataques contra miembros de la comunidad que protestan en la provincia de Limpopo en Sudáfrica. Frustrados por los gravosos requisitos impuestos por las autoridades administrativas y el trato injusto de la policía, algunas protestas de la comunidad se tornan violentas, resultando en la destrucción de propiedades, quema de neumáticos y ataques a la policía. Como recordó un miembro de la aldea de Mosotsi en Limpopo: “Un día, una roca voladora proveniente de una explosión [minera] mató a un miembro de la comunidad. Se produjeron protestas y la gente se enojó bastante, ya que antes se habían manifestado en contra de esta práctica. La propiedad fue destruida y quemada, y los miembros de la comunidad a favor de la minería fueron personalmente amenazados”.

Por este motivo, según un representante de una ONG que trabaja con la libertad de expresión en Sudáfrica, cuando el derecho a protestar es limitado se puede generar una espiral de violencia. Cuando esto ocurre, los proponentes del proyecto tienden a hacer un uso abusivo de las acciones violentas emprendidas por los miembros de la comunidad, utilizando estos incidentes para pintar a los participantes, o incluso a comunidades enteras, como violentos e irrazonables. A la luz de esta caracterización, los estallidos violentos no son vistos como señales desesperadas de los miembros de la comunidad excluidos de la toma de decisiones dentro de los proyectos de recursos naturales, sino como pruebas de la mala fe de los individuos o grupos.

En México, muchas comunidades también recurren a protestas físicas cuando las estrategias legales se han agotado. A veces las comunidades afectadas deciden bloquear carreteras u ocupar edificios gubernamentales para detener el progreso de un proyecto de recursos naturales, particularmente para bloquear las obras. Una comunidad en México dispuso un bloqueo durante tres o cuatro meses. Como lo describió un representante de una ONG: “Ya se habían otorgado todas las licencias. Por lo tanto, la comunidad empezó a presionar a la empresa para que se retirara”. En este caso particular, sin embargo, el bloqueo no tuvo éxito, ya que la policía movilizó a 1.200 agentes para desalojar a la comunidad. En otros casos, la acción directa ha sido más exitosa para ganar la partida. Por ejemplo, se alega que el presidente municipal de San Dionisio del Mar, en el estado mexicano de Oaxaca, se había llevado 20 millones de pesos a cambio de aprobar un parque eólico, a pesar de que el dinero era una compensación para la comunidad (Lehmann, 2015, 22) No obstante, en 2012, los habitantes de la ciudad ocuparon y tomaron las instalaciones del municipio para reforzar el mandato que había sido aprobado por su asamblea general, que rechazaba el proyecto eólico (Gerber, 2013).

Como muestran estos ejemplos, las manifestaciones públicas y la acción directa en respuesta a proyectos de desarrollo de recursos naturales suelen enfrentarse a restricciones administrativas respecto al derecho a protestar, así como a violencia policiaca. Para quienes lideran las protestas, también conducen a cargos criminales.

Criminalización de la protesta (pública)

Como consecuencia de las manifestaciones contra el proyecto eólico en San Dionisio del Mar en México en 2011, la lideresa de la protesta, Bettina Cruz Velázquez, fue acusada de retener ilegalmente al personal de la Comisión Federal de Electricidad y de dañar la propiedad pública. Ciertamente, este no es el único ejemplo de protestas que condujeron a investigaciones o detenciones de los críticos más visibles de un proyecto. En India, un organizador de la comunidad del movimiento contra POSCO en Odisha reveló que “en 2014, después de que se llevó a cabo la marcha contra la oficina POSCO, la empresa presentó cerca de 500 casos penales. Más personas de las que habían estado allí fueron acusadas. Por lo tanto, en algunos casos los cargos son inventados, y en otros no”.

En varias publicaciones académicas y de ONG se ha destacado, como un patrón recurrente, el uso de cargos penales contra los opositores de los proyectos de desarrollo de recursos naturales (Rojas-Paéz & Terwindt, 2014; Global Witness, 2017, 34; Clerk & Dugard, 2013; Jacob, 2016; Observatorio para la Protección de los Defensores de los Derechos Humanos, 2015). La criminalización puede definirse como la aplicación de vocabulario legal y procedimientos de justicia penal institucional a acciones concretas y personas (Terwindt, 2014, 165). Esta práctica cotidiana en los departamentos de policía, fiscales y jueces se vuelve problemática cuando se usa de manera instrumental y desproporcionada para silenciar a los críticos del gobierno. Las entrevistas realizadas con ONG y miembros de la comunidad confirman un patrón global de investigaciones criminales contra críticos de proyectos en el ámbito de los recursos naturales, a menudo con cargos falsos, exagerados o inventados. Los cargos criminales generalmente se dirigen, en todos los países estudiados, a los líderes comunitarios más visibles. En Sudáfrica, por ejemplo, se organizó una manifestación contra la operación de la mina Twickenham, dirigida por la empresa británica Anglo American Platinum. Un organizador de la comunidad recuerda: “Durante la noche, después de la manifestación, la policía vino y arrestó a los nueve líderes de las aldeas. Los encerraron durante tres días y al final el tribunal desestimó el caso. Los cargos estaban relacionados con el daño malicioso a la propiedad, intimidación e incendio provocado. Nada de esto sucedió en realidad. Era una manera de hacer que dejaran de protestar”.

De hecho, los cargos relacionados con los proyectos de protesta por el desarrollo de recursos naturales a menudo se descartan o permanecen pendientes sin evidencia real o juicio. Cuando los casos van a juicio, por lo general resultan en absolución. Por ejemplo, el proceso contra Bettina Cruz Velázquez en San Dionisio del Mar duró hasta febrero de 2015, cuando el Tribunal de Distrito de Oaxaca la absolvió de todos los cargos (Amnistía Internacional, 2014, 19; Front Line Defenders, 2017). Así, estos procesos penales no necesariamente violan el derecho al debido proceso. De hecho, muchas medidas represivas en el ámbito de los recursos naturales ocurren bajo el velo de la ley, tales como largos periodos de detención preventiva o procesos largos que eventualmente terminan en absolución. Si nos centramos únicamente en los casos en que los derechos humanos al debido proceso se violan, tendríamos una imagen incompleta (Terwindt, 2014, 165), ya que se excluiría muchos casos en los que las

cualidades represivas de la ley se utilizan como parte de una estrategia general para obstaculizar la participación de la sociedad civil.

Incluso si las investigaciones criminales no conducen a un juicio o condena, el mero hecho de que sean iniciadas –posiblemente con órdenes de arresto pendientes o detenciones previas al juicio– puede dañar gravemente la capacidad de las ONGs y los miembros de la comunidad para trabajar y expresar su opinión. En India, por ejemplo, quedan pendientes cientos de órdenes de arresto contra miembros de la comunidad y activistas locales en Odisha, lo que restringe seriamente su capacidad de movimiento (POSCO Pratirodh Sangram Samiti, 2016). Los miembros de la comunidad han informado que no pueden abandonar sus casas o aldeas por temor a ser arrestados. También se ha vuelto difícil asegurar el acceso a las provisiones esenciales para la subsistencia, así como a las instalaciones médicas. En relación con un proyecto minero en Sudáfrica, un miembro de la comunidad describió las consecuencias de las detenciones “después de las protestas que dieron lugar a 25 personas encarceladas durante once días y una fianza a pagar” como actos “gravemente preocupantes para algunos de los detenidos”, después de los cuales “todos tenían miedo y no se atrevían a actuar más”.

Por lo tanto, las manifestaciones públicas contra proyectos de desarrollo de recursos naturales pueden derivar en investigaciones criminales, órdenes de arresto y detenciones. Sin embargo, hay otras circunstancias y tipos de actividades en el campo de los recursos naturales que también generan cargos criminales. Por ejemplo, una ocurrencia muy común en Filipinas es el enjuiciamiento penal de los beneficiarios de la reforma agraria que, después de obtener títulos legales de sus tierras, son acusados de robo o intrusión cuando ingresan a la tierra para cosechar cultivos (Franco & Carranza, 2014). A menudo estos procesos penales se inician debido a denuncias presentadas por antiguos propietarios. En uno de esos casos, un abogado local señaló que “la empresa presentó casos que se inventaron libremente. Todos estos casos fueron desestimados, ya que en realidad no tenían fundamentos”. Los miembros de la comunidad no solo han enfrentado quejas penales de antiguos terratenientes en Filipinas, sino también por parte de funcionarios de implementación del Departamento de Reforma Agraria del gobierno. En una circunstancia similar, en India, la empresa POSCO presentó denuncias penales contra miembros de la comunidad por reingresar a sus tierras, incluso después de que el proyecto había sido abandonado oficialmente.

Por ende, los procesos penales contra los críticos del proyecto pueden obstaculizar gravemente su capacidad de expresión, ya sea debido a la detención o simplemente por el temor a ser arrestados. Preparar una defensa contra estos cargos penales no solo lleva tiempo, sino que supone una cantidad considerable de dinero para abogados defensores, fianzas y costos adicionales relacionados con los procedimientos, como son los costos de viaje hacia y desde el tribunal. Un miembro de la comunidad en Sudáfrica informó que “la gente está frustrada, se siente intimidada y ya no tiene la fuerza para resistirse”. Desde el principio, las protestas han disminuido seriamente a causa de dichas restricciones”. Sin embargo, no todos están listos para dejar de resistirse a los proyectos de explotación de recursos naturales debido a las restricciones, en especial por el riesgo que implica que los medios de subsistencia

se destruyan, la tierra sea reapropiada, y las comunidades se reubiquen. Cuando las comunidades y los representantes de las ONGs persisten en su lucha por alzar la voz sobre los posibles impactos negativos de los proyectos de desarrollo de los recursos naturales, e insisten en sus derechos a la tierra, suelen enfrentar ataques físicos e incluso asesinatos.

7.4 Progresión: acoso físico y asesinatos dirigidos

La exclusión de las comunidades de la información y la toma de decisiones relacionadas con proyectos de desarrollo de recursos naturales puede resultar en violencia, incluyendo el asesinato de portavoces clave en ataques dirigidos, a menudo por autores desconocidos. Por ejemplo, en febrero de 2017, Edwin Catog, un agricultor indígena de 44 años que apoyaba activamente a MARBAI en Filipinas en su lucha contra Lapanday Food Cooperation por el reconocimiento de sus derechos a la tierra, fue asesinado a tiros. Como suele suceder, los perpetradores fueron asaltantes desconocidos a bordo de una motocicleta (Anakpawis Party List, 2017). El vínculo entre estos asesinatos y el rol que la persona asesinada desempeñó en la oposición a un proyecto de explotación de recursos no siempre es fácil de probar. Además, estos vínculos no siempre se investigan. Una excepción es el caso del asesinato de Berta Cáceres en Honduras en 2016; el banco de desarrollo holandés FMO envió una comisión de investigación independiente. Los expertos llegaron a la conclusión de que “la gente de la zona vivía de manera armoniosa y sin conflictos antes del inicio del proyecto” y que “el proyecto ha devenido en serios conflictos, violencia y muertes dentro de la comunidad, ampliamente ignorada por el gobierno, pobre y dejada a su suerte, pero en paz” (Burger et al., 2016, 21).

El informe de 2016 del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Situación de las y los Defensores de los Derechos Humanos demuestra que quienes alzan la voz sobre la explotación de los recursos naturales corren un alto riesgo, en muchos países, de sufrir ataques personales, lo que incluye asesinatos selectivos (Forst, 2016). Informes de la organización Global Witness muestran que, en los últimos años, los asesinatos de este tipo han aumentado. Entre 2002 y 2013, la organización documentó un total de 908 personas asesinadas por su trabajo en temas ambientales y de reclamo de tierras. El año 2012, con 147 personas asesinadas, tuvo diez veces más presuntos asesinatos en el ámbito de los recursos naturales que una década antes. Esta tendencia al alza continuó en 2015, cuando se reportaron 185 asesinatos documentados de defensores de los derechos a la tierra (Global Witness, 2014, 20; Global Witness, 2015, 4). A veces el momento en el que ocurren estos homicidios se correlaciona claramente con etapas significativas en el desarrollo de un proyecto de recursos naturales. Por ejemplo, en relación con un proyecto minero en Oaxaca, en México, un representante de una ONG señaló que “los asesinatos estaban sucediendo porque había comenzado la implementación del proyecto, de empezar el trabajo. Antes solo había sido exploración y aún no era la etapa de explotación comercial”.

La intimidación y los ataques generalmente se dirigen a líderes comunitarios o a enlaces de ONG que trabajan estrechamente con las comunidades afectadas.

Sin embargo, un representante de una ONG internacional ha señalado la preocupante tendencia de que los miembros de la familia también se han convertido, cada vez más, en blanco de intimidación. Además, los abogados que apoyan a las comunidades en las disputas sobre proyectos de recursos naturales suelen ser objetos de agresión física o vigilancia intimidatoria, según lo explicado por un abogado filipino que ha sufrido estas medidas. Debido a las débiles competencias estatales en las áreas rurales, los miembros de las organizaciones comunitarias suelen estar más expuestos al hostigamiento físico que los miembros de las ONGs profesionales de las áreas urbanas. Las mujeres también enfrentan un mayor riesgo de violencia sexual (Forst, 2017, párrafo 19; Barcia, 2017). El nivel de violencia en los ataques físicos es mayor en las zonas rurales y remotas, donde las élites locales retienen gran poder y los informes de los medios independientes son, en su mayoría, inexistentes. Las grandes organizaciones son blanco de amenazas en relación con proyectos de desarrollo de recursos naturales en menor grado que las mujeres agricultoras, los habitantes de los bosques o las organizaciones locales.

Además de débil competencia estatal, un contexto de lucha armada suele contribuir a la creación de un entorno en el se producen asesinatos selectivos. En Filipinas, por ejemplo, el relator especial de la ONU sobre ejecuciones extrajudiciales ha identificado las operaciones militares contra el NPA como una tapadera bajo la cual los activistas por los derechos a la tierra también son asesinados (Alston, 2008; Van der Borgh & Terwindt, 2014, 123-127, 155- 157; Shirali, 2012). Los grupos de derechos humanos han hecho notar que una nueva política gubernamental destinada a luchar contra la insurgencia islamista en el sur de Filipinas –sólo en vigencia desde enero de 2017– ya ha sido utilizada para atacar a quienes defienden los derechos a la tierra (KARAPATAN, 2017a). A pesar de que no es tan frecuente en Odisha como en otros estados vecinos de India como Chhattisgarh, se informa que el uso de fuerzas paramilitares para combatir las actividades naxalitas se dirige contra miembros individuales de la comunidad y habitantes del bosque, cuyas relaciones con el grupo comunista están lejos de ser comprobadas.

Este tipo de hostigamiento puede debilitar significativamente a las organizaciones locales e incluso conducir a su cierre. También puede conducir a la desmovilización de las comunidades que enfrentan los proyectos de desarrollo de recursos en polémica. Un representante de una ONG en México dijo que “el resultado del asesinato de un miembro de la comunidad fue la desmovilización de otras comunidades, ya que también temían ser asesinadas”. Mientras que en algunos casos los homicidios pueden producir miedo, desmovilización y desesperación, en otros casos las personas se mantienen más decididas que nunca a continuar con su lucha. Un miembro de una comunidad de Filipinas dijo: “Nos quedamos sin miedo. No me importa si muero. Es parte de mi lucha”. Los asesinatos también pueden resultar en nuevas protestas públicas y en demandas de investigaciones criminales adecuadas. A su vez, sin embargo, aquellos que se expresan en contra de la impunidad también pueden convertirse en blancos de nuevas presiones. Por ejemplo, en un intento por silenciar sus críticas, la empresa Desa, que construye una presa hidroeléctrica en Honduras, presentó una demanda por difamación contra activistas que alzaron la voz respecto

a las circunstancias de la muerte de Berta Cáceres. En Filipinas, la ONG KARAPATAN y en particular su secretaria general, Christina Palabay, han denunciado pública y continuamente los homicidios de líderes indígenas que protegen sus territorios ante proyectos mineros. Como resultado, Palabay recientemente se vio sujeta a amenazas renovadas y crecientes por parte de una persona desconocida, que se cree que forma parte del ejército filipino (KARAPATAN, 2017b).

En resumen, los patrones de las presiones sobre la sociedad civil tienden a correlacionarse con las etapas específicas dentro de los ciclos de proyectos de desarrollo de los recursos naturales. Esto muestra que, aunque los homicidios son, sin lugar a dudas, la amenaza más drástica que las comunidades y las ONGs enfrentan, antes de que estos ocurran es posible que muchas comunidades ya hayan sido intimidadas y obligadas a permanecer en silencio. Los asesinatos son, en realidad, solo la punta del iceberg, lo que significa que el apoyo para los miembros de la comunidad y las ONGs debería llegar mucho antes de que sufran cualquier tipo de acoso físico. También ha quedado claro que un gran número de actores desempeñan un papel al momento de presionar a los miembros y organizaciones de la comunidad que se oponen a los proyectos de desarrollo de recursos naturales, desde burócratas gubernamentales y policías hasta guardias de seguridad privados, gerentes de empresas e incluso vecinos de las comunidades.

La identificación de estos patrones debería servir para una mejor comprensión de las restricciones a la libertad de reunión y asociación (así como posibles estrategias para contrarrestarlas) por medio de la supresión de protestas o la imposición de requisitos administrativos onerosos, pero también de asesinatos, difamación y cargos falsos. Al mismo tiempo, estas correlaciones no deberían leerse tan estrictamente. Dependiendo de la dinámica de los diferentes contextos locales, los homicidios pueden ocurrir, y ocurren, a lo largo de las diferentes etapas de la impugnación a los proyectos de desarrollo de recursos naturales. Las investigaciones criminales también pueden suceder en cualquier momento. Sin embargo, el tipo de cargos criminales y los efectos que tienen sobre la comunidad o las ONGs se entienden mejor en el contexto de cada etapa del desarrollo del proyecto. Los pasos más importantes en el desarrollo del proyecto, como la etapa de aprobación de la licencia o el inicio concreto del trabajo de construcción y la explotación de los recursos, a menudo van acompañados de mayores presiones sobre las comunidades locales y los representantes de las ONGs que se oponen a los proyectos. En la siguiente sección se presenta con más detalle lo que las comunidades y las ONGs pueden hacer para protegerse contra las presiones descritas en esta sección, y cómo las organizaciones mediadoras locales y los actores de la sociedad civil internacional pueden apoyarlas. Habida cuenta de la conexión entre las presiones y los pasos esenciales en el desarrollo y la implementación de proyectos de explotación de recursos naturales, las estrategias de respuesta deben tener en cuenta los pasos inminentes.

8 Elaboración de estrategias para defender y exigir espacios

8.1 Evaluación y elaboración de estrategias

Los actores de la sociedad civil que diseñan estrategias para defender y recuperar espacios en el ámbito de los recursos naturales se enfrentan a una serie de desafíos. Comprender los patrones de restricciones en el desarrollo de recursos naturales es el primer paso para diseñar estrategias de respuesta, ya que el tipo y el momento de las presiones sobre las comunidades afectadas y las ONGs que se oponen o intentan influir en el desarrollo de recursos naturales se relacionan estrechamente con etapas particulares de los ciclos del proyecto. Los actores que lideran o participan en las protestas contra los planes para la construcción de una mina, un parque eólico o una represa son los más propensos a ser blanco de investigaciones criminales, calificaciones negativas y demandas por difamación. En términos de tiempo, es más probable que ocurra acoso físico cuando las licencias del proyecto están a punto de ser aprobadas o cuando una decisión judicial ordena la suspensión de dichos planes. En respuesta a las amenazas, se ha desarrollado una amplia gama de medidas y estrategias de respuesta para hacer posible la seguridad física y digital de las organizaciones comunitarias, las ONGs y sus miembros individuales, a fin de reclamar espacios para organizarse y alzar la voz. Estas estrategias para la sociedad civil a menudo dependen del apoyo de gobiernos, ONG nacionales o internacionales, o instituciones intergubernamentales. Aunque muchas estrategias de respuesta existentes funcionan correctamente, suelen enfrentar limitantes intrínsecas. Por lo tanto, es necesario considerar combinar y desarrollar más estrategias.

Las lecciones aprendidas para defender y reclamar el espacio de la sociedad civil se han recopilado en una serie de manuales y herramientas para guiar a las organizaciones y las comunidades. Algunas medidas de respuesta se centran en proteger la integridad física y la seguridad mediante la concesión de subvenciones de emergencia, capacitación de seguridad, espacios seguros o reubicación, acompañamiento, asistencia médica o instalaciones para el control del estrés. Otras implican aumentar la visibilidad a través de premios, campañas de solidaridad y visitas de monitoreo (Front Line Defenders, 2011; Barcia, 2011, 2017). También se han desarrollado estrategias específicas para contrarrestar las restricciones administrativas al registro, la operación y el financiamiento de las ONGs, y para evitar cargos penales inventados. Si bien algunas estrategias contrarrestan determinados tipos

de presiones, también se ha desarrollado una guía para explicar la disponibilidad de apoyo que pueden ofrecer las misiones de la UE, las instituciones de la ONU y las instituciones nacionales de derechos humanos (INDH) (Bennett, 2013; Quintana & Fernández, 2011). La Asociación para los Derechos de las Mujeres y el Desarrollo y la Coalición Internacional de Defensoras de los Derechos Humanos de las Mujeres prestaron atención específica a los riesgos particulares para las mujeres que asumen roles de liderazgo y se expresan públicamente (Barcia, 2011). Por lo tanto, ya existe mucha orientación útil para ayudar a la sociedad civil a diseñar estrategias apropiadas para contrarrestar las presiones que enfrentan. Con base en las experiencias de los entrevistados en este estudio, nuestro análisis evalúa específicamente la utilidad y las limitaciones de las estrategias existentes en el contexto de la reivindicación y la reclamación en el ámbito de los recursos naturales.

Según el Servicio Internacional para los Derechos Humanos (ISHR, por sus siglas en inglés), organización internacional de apoyo a los defensores de los derechos humanos, cuando el espacio para organizarse y expresarse está bajo amenaza, una estrategia de respuesta efectiva requiere, por lo general, de una combinación de varios mecanismos, además del desarrollo de una estrategia con perspectiva de largo plazo (ISHR, 2016, 27-29). De hecho, en Odisha, India, las comunidades involucradas en la lucha contra la POSCO (Capítulo 3) hicieron exactamente eso. Construyeron alianzas locales fuertes para llamar la atención del público sobre su situación; iniciaron procedimientos legales en los tribunales nacionales para impugnar el hecho de que se les ignorara en los mecanismos de participación; colaboraron en alianzas internacionales con otros actores de la sociedad civil para solicitar la responsabilidad corporativa a través de mecanismos como los Puntos de Contacto Nacionales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE); y se involucraron con procedimientos especiales de la ONU para resaltar casos de intimidación y ataques.

Aunque existe una variedad de medidas y mecanismos de apoyo, puede ser difícil evaluar qué sería lo más estratégico en una situación particular. Para analizar estas consideraciones estratégicas, Van der Borgh y Terwindt ofrecen una categorización útil de las estrategias existentes. Se identifican cuatro tipos diferentes de respuestas de acuerdo con el actor (individual contra colectivo) y el carácter de la respuesta (ad hoc/reactivo contra largo plazo/proactivo) (ver la Figura 3 a continuación). A veces, las organizaciones de la sociedad civil deciden actuar por su cuenta, instalando, por ejemplo, una alarma en la oficina. En otras ocasiones, establecen alianzas para crear (más) influencia y así impulsar un cambio, uniéndose a una red de defensores de los derechos humanos encargada de documentar casos y ofrecer apoyo mutuo. Mientras que algunas medidas se toman, en su mayoría, en respuesta a una amenaza específica, como mantener un bajo perfil por un tiempo, otros enfoques tienen un objetivo a largo plazo y están diseñados para generar un impacto estructural, como puede serlo la propugnación conjunta de la reforma legal. Desarrollar enfoques proactivos a largo plazo es difícil y, por lo tanto, menos común en la práctica (Van der Borgh & Terwindt, 2014, 135-138).

Figura 3: Estrategias de respuesta

	Respuestas defensivas Hacer frente a las presiones o protegerse de los síntomas	Respuestas proactivas Reclamar espacios
Organización única	Las reacciones inmediatas y de largo plazo de una organización individual a las presiones experimentadas (por ejemplo, negar o relativizar; abandonar el país; dejar de trabajar; cambiar de trabajo; autoprotección, como un guardia o una cerca; presentar una queja por un caso particular para recibir una respuesta directa)	Un reclamo basado en derechos sobre otros actores para protección o reformas (por ejemplo, solicitar protección (real) del gobierno; iniciar un diálogo con los responsables de la restricción; denunciar el problema específico en la prensa; protestar, presionar o ir a juicio para sentar un precedente; informar sistemáticamente al público y a los socios internacionales)
Coordinado (nacional/internacional)	El esfuerzo por proporcionar autoayuda directa en coordinación con otros actores (por ejemplo: solicitar apoyo de otras ONG; recibir capacitación en seguridad o un fondo de asistencia legal; formar una red para enfrentar desafíos específicos y desarrollar estrategias de autoayuda)	Cooperación y trabajo en red entre organizaciones con el objetivo de impulsar un cambio estructural (por ejemplo: formar una red o alianza para monitorear presiones; desarrollar una estrategia o campaña a largo plazo; establecer un diálogo colectivo con agencias gubernamentales; enviar un comunicado de prensa colectivo para llamar la atención sobre las presiones experimentadas)

Fuente: Van der Borgh y Terwindt (2014, 135)

Este esquema de categorización guía el análisis posterior, teniendo en cuenta que el presente estudio va más allá de las ONGs y analiza de igual forma las estrategias de las organizaciones comunitarias y los activistas individuales de la sociedad civil. Además, dado que las empresas desempeñan un papel clave en la creación, contribución y aprovechamiento de las presiones ejercidas sobre la sociedad civil en el ámbito de los recursos naturales, las estrategias de respuesta deben incluir a las empresas como un objetivo separado. El esquema ofrecido por Van der Borgh & Terwindt se puede perfeccionar para tener en cuenta estos elementos adicionales.

Una de las respuestas defensivas más frecuentes es que los actores de la sociedad civil afectados opten por medidas de seguridad individuales o colectivas, como la contratación de un guardaespaldas. Sin embargo, la efectividad este tipo de medidas reactivas, así como de las estrategias de seguridad proactivas a largo plazo, es limitada. Las medidas de seguridad suelen requerir mucho tiempo, tienden a distraer la atención del trabajo político y reducen las capacidades para estrategias a largo plazo. La autocensura forzada o la adaptación de la comunicación es otra estrategia defensiva común utilizada por las comunidades y las ONGs, pero puede invisibilizar el alcance y la naturaleza de las amenazas y el hostigamiento. Las estrategias proactivas, tales como hacer las amenazas públicas y exigir responsabilidades, pueden exponer a las víctimas a mayores daños. La defensa de los derechos humanos, el marco más frecuente para contrarrestar las presiones sobre el espacio cívico, también tiene límites cuando los

intereses económicos están en juego o cuando los gobiernos se niegan a prometer su adhesión a los derechos humanos. Muchos de estos problemas son inherentes al tipo de estrategia y, por lo tanto, en gran medida imposibles de superar.

En este contexto, es indispensable desarrollar estrategias proactivas adicionales para contrarrestar las dinámicas específicas de los proyectos de recursos naturales. Dado que los tipos y las secuencias de las presiones están estrechamente relacionadas con las etapas y actores en el ámbito de los recursos naturales, las estrategias proactivas pueden impulsar el cambio de las estructuras que dan forma al desarrollo de los recursos naturales y posiblemente romper el círculo vicioso de amenazas y restricciones recurrentes. Tres elementos estructurantes y maneras en que los actores de la sociedad civil podrían cambiar la estructura de oportunidades políticas para su beneficio incluyen centrarse en la forma en que se llevan a cabo las consultas (Capítulo 9), el papel de las empresas (Capítulo 10) y el poder de la ley (Capítulo 11).

8.2 Los límites inherentes de las medidas defensivas

Las estrategias defensivas utilizadas por los activistas y organizaciones de la sociedad civil por lo general consisten en adoptar medidas de seguridad y retirarse, la autocensura o el lenguaje adaptado como una forma de protegerse o escapar de las presiones sobre su espacio e integridad física. Muchos de los entrevistados en este estudio han utilizado medidas de seguridad defensivas, como evitar lugares específicos, no viajar durante la noche, mantenerse en comunicación constante con sus colegas y actualizar periódicamente información sobre su paradero. Para ser entrevistado para este estudio, un abogado local en Filipinas, por ejemplo, tuvo que ser transportado en una camioneta alquilada de una fuente conocida y confiable. Aunque las organizaciones por lo general son completamente capaces de implementar estas medidas por sí mismas, a menudo buscan aliados estratégicos. Las comunidades en México, por ejemplo, han recurrido a los poderes judiciales nacionales o regionales, como la Corte Interamericana de Derechos Humanos, para obligar al Estado a proporcionar guardias de seguridad o una mayor protección policial para las personas o para sus oficinas y hogares. Las ONGs y las comunidades, en particular sus líderes, también hacen uso de mecanismos de apoyo como el acompañamiento ofrecido por grupos como IPON Filipinas y Brigadas de Paz Internacional.

La ansiedad y la parálisis a causa de experiencias pasadas o los temores por las represiones futuras pueden conducir a la autocensura, que puede manifestarse en la decisión de permanecer en silencio, disfrazar los propios objetivos y evitar hablar con personas externas por temor a ser identificados. Uno de los entrevistados en Sudáfrica no quiso ver su nombre incluido en el estudio por temor a represalias y, en términos generales, concluyó que: “sin el consejo de los abogados, ya no voy a tomar medidas”. Muchas comunidades y ONG eligen adaptarse para permanecer bajo el radar de la vigilancia y las restricciones. Algunas comunidades y organizaciones comunitarias han cambiado la redacción de sus expedientes para enfatizar que trabajan en buenas prácticas agrícolas, sin mencionar palabra alguna sobre los impactos negativos de la minería o el derecho de las comunidades a la autodeterminación. Una organización

en Odisha concluyó: “No decimos abiertamente que trabajamos con las comunidades en contra de las extractivas. En cambio, trabajamos en la educación y capacitación sobre conservación de los bosques y el medio ambiente, ya que esto es menos provocador para las instituciones gubernamentales”. Existen diferentes niveles de autocensura, que van desde el silencio total hasta cambios estratégicos en el vocabulario para poder seguir trabajando.

En situaciones más drásticas, las personas han optado por reubicarse temporalmente, pasar a la clandestinidad o, en el peor de los casos, abandonar ciertas regiones permanentemente. Una organización ubicada en Odisha decidió abandonar por completo su trabajo por miedo a los ataques. Estas medidas defensivas son absolutamente necesarias cuando se enfrentan a amenazas inminentes, pero se deben tener en cuenta tres limitaciones inherentes al evaluar su efectividad.

Las medidas de seguridad consumen demasiado tiempo

Si bien algunos entrevistados informaron que las medidas de seguridad parecían funcionar y los hacían sentir más seguros, es evidente que también tienen claras desventajas. Las medidas de protección pueden consumir mucho tiempo y distraer del trabajo que las ONGs y las comunidades quieren llevar a cabo. Por esta razón, un abogado filipino reveló que solo opta por un nivel mínimo de protección, el suficiente para proporcionarle la sensación de haber hecho algo al respecto, pero no tanto como para distraerlo de su trabajo concreto. Muchos de los entrevistados informaron que deberían adherirse a ciertas medidas de seguridad, pero que no estaban dispuestos a hacer el esfuerzo. Muchos de ellos se han acostumbrado a tal nivel a las amenazas en general que han decidido no siempre tomar precauciones. Por lo tanto, es importante mejorar la facilidad con la que se pueden implementar y seguir dichas medidas de seguridad.

Un ejemplo de estos replanteamientos es la forma en que las ONGs organizan la reubicación de las personas en peligro. La reubicación se considera siempre como la última opción, ya que desarraiga por completo a la persona afectada de su entorno y lo deja en total inactividad. Una activista por los derechos de las mujeres en el sector de la minería en Sudáfrica informó: “Es como estar en prisión. Las condiciones son desagradables. Sin embargo, era necesario”. Por lo tanto, las ONGs y las comunidades intentan mejorar los lugares de reubicación, a fin de minimizar los efectos negativos que conllevan. Por ejemplo, los lugares de reubicación son elegidos con el objetivo de reflejar y parecerse al lugar de origen del individuo. En palabras de un representante de una ONG filipina “significa que se encuentran aún con personas con las que puedan relacionarse, compañeros de trabajo agrícola, por ejemplo, para así poder continuar, hasta cierto punto, con su trabajo”.

La retirada y la autocensura invariablemente conducen a la invisibilización de problemas apremiantes

Para muchos entrevistados que practicaron algún tipo de retiro o autocensura, la estrategia pareció haber sido bastante eficaz. Al mismo tiempo, en algunos casos esto en realidad significó cerrar la ONG. También pudo significar que las críticas a los

proyectos extractivos o las sospechas sobre el motivo de un asesinato no hayan salido a la luz. Muchos casos de ataques, intimidación o cargos fabricados pueden permanecer ignorados, ya que no se informaron, o no se reveló claramente su posible conexión con proyectos de explotación de recursos naturales. Del mismo modo, las instituciones internacionales (inter)gubernamentales diseñadas para apoyar a los actores de la sociedad civil bajo presión, como los relatores especiales de la ONU, pueden abstenerse de establecer conexiones claras entre los intereses políticos y económicos que impulsan un proyecto de recursos naturales y las presiones ejercidas. Incluso en el caso de que condenaran enérgicamente una violación particular a los derechos humanos, por mandato podrían no apoyar los reclamos que las ONGs o los activistas amenazados hacen al proyecto en cuestión.

Enmarcar el trabajo de los actores de la sociedad civil bajo diversas presiones en el ámbito de los recursos naturales dentro de un vocabulario legal formal como lo sería “defensa de los derechos humanos”, despolitiza el programa político, los intereses y la lucha de dichos actores (Terwindt, 2014, 165). Los reclamos sobre la usurpación de la tierra para un parque eólico o una mina podrían difuminarse tras el razonamiento legal formalista respecto a una violación del debido proceso o de la libertad de reunión. Las restricciones que enfrenta la sociedad civil en el ámbito de los recursos naturales suelen estar determinadas por los actores y los intereses económicos detrás del proyecto de explotación de recursos. Para evitar la invisibilización total, los actores de la sociedad civil que eligen la autocensura (temporal) y la retirada aún pueden colaborar estratégicamente con otros para resaltar los intereses económicos subyacentes y los patrones de restricciones.

Efectos organizacionales a largo plazo de las presiones no abordadas adecuadamente
Las medidas defensivas tienen un enfoque incorporado sobre las amenazas inmediatas. Rara vez abordan eficazmente el impacto que sufren las organizaciones cuando pierden personal debido a asesinatos, investigaciones criminales u otras formas de acoso. Se necesita tiempo y recursos para reconstruir la capacidad organizacional. Por ejemplo, un miembro de una comunidad en Odisha, en India, informó lo sucedido después de un periodo de hostigamiento y el arresto de varios miembros de la comunidad y del personal de una organización comunitaria. Inmediatamente se contactaron con ONG nacionales y organizaciones internacionales de derechos humanos como Amnistía Internacional y Front Line Defenders, que ayudaron a ejercer presión, investigaron el incidente, hicieron lo posible por su liberación e incluso publicaron un informe de investigación. Otros miembros del personal decidieron ocultarse. Estas medidas ayudaron a sacar a la gente de la cárcel y a proteger la seguridad de los demás. Sin embargo, la organización comunitaria se tardó aproximadamente tres años para adaptarse efectivamente a la nueva situación, reorganizar al personal y redefinir sus prioridades y estrategias de trabajo.

Lo más importante es que, aunque las medidas de seguridad y el retiro (temporal) pueden resultar necesarios en los momentos específicos de mayor riesgo, no desafían ni cambian los patrones subyacentes que ponen en peligro, en primer lugar, a los que defienden sus derechos. Esta limitación no se debe a una idea errónea de las medidas.

En ocasiones, la falta de recursos o la demora en obtener la ayuda solicitada pueden agravar la situación, y se necesita una dosis de flexibilidad para superar estos problemas. Sin embargo, en términos generales, el apoyo defensivo está bien diseñado y debe mantenerse en pie; sencillamente, está fuera del alcance de las medidas de emergencia el tener un efecto preventivo. Un representante de una ONG internacional concluyó que “estas herramientas de seguridad tienen el objetivo inmediato de mantener vivo el movimiento. Se trata de revertir el escalamiento y preservar el movimiento. Sin embargo, es necesario trabajar en ambos sentidos: reactivo, pero también preventivo”. Esta actitud es compartida por igual por los actores locales, nacionales e internacionales de la sociedad civil. Aceptar las limitaciones inherentes a las estrategias de respuesta defensivas e inmediatas conlleva a la necesidad de estrategias más proactivas.

8.3 Desafíos para las respuestas proactivas y de largo plazo

Si bien las medidas de emergencia tienen sus propias limitaciones, la sociedad civil también se enfrenta a dilemas específicos al diseñar estrategias proactivas. En ocasiones, estos dilemas son específicos del ámbito de los recursos naturales. Las estrategias preventivas existentes suelen apoyarse en campañas de visibilidad como herramientas para llamar la atención sobre incidentes de presión aislados, aunque recurrentes, tales como ataques físicos, cargos penales inventados o difamación, con el objeto de traer a la luz patrones subyacentes. Otra estrategia proactiva común consiste en la defensa de los derechos humanos. Como en el caso de las medidas de emergencia, los dilemas identificados suelen estar inextricablemente ligados a la esencia misma y la fuerza de la estrategia. Estos desafíos son difíciles de superar.

Las campañas de visibilidad son selectivas y corren el riesgo de una mayor exposición
Se cree que potenciar las voces de los defensores y dar a conocer sus luchas aumenta los costos políticos de los actos de violencia contra ellos (Amigos de la Tierra, 2014, 30). Por este motivo, los miembros de la comunidad y los representantes de las ONGs intentan lograr una mayor visibilidad como un modo de protección, emprendiendo llamamientos urgentes a los órganos de monitoreo, involucrando a los medios o destacando el trabajo importante de individuos específicos por medio de premios. Además de ser una expresión de solidaridad internacional tan necesaria como bienvenida, el foco de atención puede proporcionar a personas y organizaciones en riesgo el respaldo necesario para reforzar su legitimidad. Un representante de una ONG mexicana informó que “antes de la campaña internacional, cuando buscabas en internet el nombre de un defensor de los derechos humanos, aparecían etiquetas como agresor.

Después de la campaña, sin embargo, los primeros resultados de búsqueda lo mostraron como defensor de los derechos humanos. Eso es un claro impacto”. Lamentablemente, esfuerzos como ese solo pueden tomarse en unos pocos casos, lo que significa que muchas personas en situación de riesgo no pueden beneficiarse de la seguridad obtenida gracias a la exposición pública.

Por otra parte, acontecimientos recientes han hecho surgir la duda sobre la efectividad de las estrategias de visibilidad en términos de protección. El asesinato de Berta Cáceres en Honduras ha traído consigo una reflexión sobre la utilidad de las campañas de visibilidad y el hecho de que la atención pública efectivamente proporcione el efecto protector requerido. Cáceres era muy visible, varias instituciones de apoyo habían resaltado su situación, y los informes de los medios sobre su trabajo fueron, al menos en cierta medida, positivos. Aun así, sus asesinos no mostraron escrúpulos al asesinarla. Al momento de decidir si volverse pública o no, la sociedad civil también debe tomar en cuenta los riesgos. Un miembro del personal de una organización sudafricana que trabaja con los derechos de las mujeres planteó la situación particularmente vulnerable de las mujeres al preguntar: “¿Cómo puedes apoyar públicamente sin amenazar la seguridad de las defensoras?” No hay una solución fácil para este problema, ya que naturalmente depende del contexto y debe evaluarse caso por caso. En resumen, es necesario lograr un delicado equilibrio cuando se realizan campañas de visibilidad para las personas amenazadas. Las instituciones de apoyo deben ser abordadas estratégicamente, y solo una vez que se determine que solicitar protección, por ejemplo, de organismos gubernamentales, no expone a la persona afectada a riesgos adicionales (Amigos de la Tierra, 2014, 32).

Un desafío adicional es que los casos suelen recibir atención cuando el aumento de la violencia ya está en marcha. Según un miembro del personal de una ONG sudafricana: “En casos más pequeños, sin embargo, los medios solo aparecen cuando las cosas se ponen difíciles y hay violencia. [...] Falta apoyo mediático para estas luchas cuando se encuentran dentro de los límites de la ley”. Estas son dinámicas peligrosas que pueden contribuir al aumento progresivo de los conflictos cuando las comunidades afectadas son incitadas a participar en acciones más radicales para crear la visibilidad deseada. Los miembros de la comunidad y los representantes de las ONGs han informado cómo recalibran su estrategia mediática y desarrollan sus propios medios de comunicación como una manera de eliminar las dinámicas mencionadas. Una comunidad sudafricana estableció su propia fuente de noticias llamada Eye News. El resultado de informar constantemente sobre los impactos negativos de las actividades mineras y las presiones a las que se enfrentaban fue que los medios urbanos y más tradicionales comenzaron lentamente a tener más en cuenta sus informes e integraron la visión de la comunidad en sus propias publicaciones. Otra herramienta destacada por los miembros de la comunidad son las sesiones de radio independiente que involucran la participación de miembros de la comunidad con el fin de hacer que sus historias se escuchen en sus propias palabras y libres de las limitaciones de los medios corporativos. Ambos tipos de reporteo, que pueden publicarse fácilmente en línea, contribuyen a crear un contrapeso al informar sobre conflictos relacionados con el desarrollo de recursos naturales, sin estar sujetos a las peligrosas dinámicas de los medios principales que solo cubren los conflictos en sus puntos más álgidos.

Las campañas de visibilidad son, por lo tanto, una herramienta ampliamente utilizada para legitimar y apoyar a las comunidades afectadas y las ONGs. Sin embargo, no todos los casos individuales pueden abordarse en tales campañas, y algunos sencillamente se pierden dentro de la gran cantidad de ataques que ocurren en todo el mundo.

Además, la visibilidad para las personas es un arma de doble filo que debe utilizarse estratégicamente y con precaución para no poner a las personas en un riesgo aún mayor. Las limitaciones de las campañas de visibilidad con frecuencia solo pueden resolverse caso por caso, lo que resalta la necesidad de estrategias complementarias a largo plazo.

Los límites de la influencia de los derechos humanos en los gobiernos

En las pugnas sobre minas, plantaciones agrícolas y parques eólicos descritas en este informe, los actores gubernamentales a menudo son responsables de restringir el espacio de las organizaciones de la sociedad civil y los actores de la comunidad. Esto ocurre, por ejemplo, cuando la policía dispersa violentamente una manifestación, cuando las autoridades administrativas se niegan a otorgar un permiso de protesta o cuando el ejército está involucrado en desapariciones extrajudiciales. Para contrarrestar tales presiones, las organizaciones de la sociedad civil optan por recurrir a las normas de derechos humanos para presionar a los gobiernos a respetar, proteger y cumplir los derechos de los actores de la sociedad civil. El contexto de los derechos humanos ofrece las ventajas del reconocimiento casi universal y la igualdad de derechos, independientemente de la posición económica o política.

Basarse en las normas de derechos humanos para alcanzar influencia sobre los gobiernos puede lograrse con fundamentos del derecho nacional e internacional. En India, por ejemplo, se puede defender la oposición a una mina señalando el derecho a la vida y al sustento consagrado en el artículo 21 de la Constitución india. Si la legislación interna no es suficiente, pueden citarse los tratados internacionales. Por ejemplo, la obstrucción gubernamental a organizar una manifestación puede impugnarse con el fundamento de la libertad de reunión, que se reconoce en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Las ONGs y las comunidades recurren a menudo a las INDH o al ombudsman para su protección o para solicitar investigaciones independientes contra personas que atacan a los miembros de la comunidad y al personal de las ONGs. Por ejemplo, una comunidad de Limpopo en Sudáfrica se dirigió a la Comisión de Derechos Humanos de Sudáfrica para destacar los impactos negativos de un proyecto minero y los casos de ataques físicos durante las manifestaciones. La Comisión visitó la comunidad y el sitio minero, pero un miembro de la comunidad se quejó de que “sencillamente concluyeron que no tenemos un caso sólido y se fueron sin otra respuesta o informe de los resultados de la investigación”. La impresión de que las INDH son parciales y favorecen intereses comerciales también fue reportada en India, Filipinas y México.

Con el fin de fortalecer el poder de los argumentos sobre derechos humanos, las ONGs y las comunidades suelen colaborar con otros actores en las llamadas redes de defensa transnacionales. Estas redes sirven para colocar a los Estados que violan la norma en la agenda internacional; legitimar a los grupos internos de oposición en relación con los gobiernos que violan las normas; y combinar la presión desde “arriba” y “abajo” (Risse y Sikkink, 1999, 5). Por ejemplo, después de la campaña de una alianza de ONG nacionales e internacionales, el anterior Relator Especial de la ONU sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias, Philip Alston, fue invitado a Filipinas.

Las ONGs en Filipinas atribuyeron su visita y su informe posterior como un factor clave para exponer la naturaleza sistémica, e incluso reducir el número, de los asesinatos extrajudiciales de agricultores, pueblos indígenas y otros críticos abiertos de las políticas gubernamentales (Alston, 2008).

Cuando los individuos enfrentan intimidaciones por defender los derechos humanos, ya sean propios o de otros, o cuando los grupos se ven obstaculizados para formar ONG, pueden reclamar sus derechos como “defensores de los derechos humanos”. Los derechos específicos y las necesidades especiales de protección de los defensores de derechos humanos fueron reconocidos por primera vez en la Declaración de las Naciones Unidas sobre el Derecho y la Responsabilidad de las Personas, Grupos y Órganos de la Sociedad para Promover y Proteger los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales Reconocidos Universalmente (en resumen: Declaración sobre los Defensores de los Derechos Humanos). Esta declaración ha conducido a desarrollos adicionales en la forma de las Directrices de la Unión Europea sobre Defensores de Derechos Humanos de 2008 y de legislación a nivel nacional, por ejemplo, en 2012, cuando México adoptó la Ley para la Protección de Defensores de Derechos Humanos y Periodistas. Sin embargo, muy pocos países han adoptado dicha legislación (Quintana & Fernández, 2012). Cuando no existe legislación nacional, la defensa de los derechos humanos debe operar de acuerdo con las normas internacionales, como en Filipinas, donde la Ley de Defensores de los Derechos Humanos continúa siendo una solicitud de la sociedad civil desde hace mucho tiempo, aunque hasta ahora sin éxito.

A pesar de que gran parte de la defensa se realiza sobre los fundamentos de los derechos humanos, su influencia depende de la aceptación pública de las normas de derechos humanos por parte de los gobiernos. En Filipinas, el presidente Duterte regularmente hace declaraciones oficiales que muestran su desprecio por los derechos humanos y el monitoreo de instituciones fuera del país (Villamor, 2016). El escrutinio de la situación de los derechos humanos por parte de observadores independientes se ha vuelto demasiado difícil en este clima político. Michel Forst, el actual Relator Especial de la ONU para los Defensores de los Derechos Humanos, ha tratado de visitar Filipinas, pero hasta el momento se le ha negado una invitación oficial. Por ende, las redes de defensa transnacional enfrentan limitaciones cuando los gobiernos rechazan abiertamente los derechos humanos. Como observó un representante de una ONG filipina en la visita de Michel Forst: “Vino en calidad de privado, pero no tiene el mismo impacto”.

Que las leyes de derechos humanos estén en funciones no garantiza que se respeten las normas. Mucho depende de la implementación de estas leyes, ya que las normas de derechos humanos no influyen en el comportamiento del Estado en sí mismas. Como observó un representante de la ONU: “El problema no es que los gobiernos no reciban el mensaje, sino que en realidad no lo tengan en cuenta”. Los gobiernos solo cambian su proceder cuando reciben amenazas. Hay muchos intereses materiales que guían a los gobiernos en sus políticas nacionales mientras intentan alejar sanciones y boicots, atraer inversiones extranjeras y mantener el acceso a la ayuda militar o económica internacional. En las relaciones internacionales, las normas de derechos

humanos frecuentemente se asocian a acuerdos comerciales o amenazas de sanciones, lo que lleva a los Estados a “adaptarse instrumentalmente” a ciertas normas. La humillación pública también puede hacer que un Estado se adhiera a las normas de derechos humanos. Lo anterior puede ser efectivo cuando los derechos humanos son vistos como normas fundamentales de alianzas estatales, como la Unión Europea y la Organización de los Estados Americanos, ya que los Estados pueden (estratégicamente) adoptar un compromiso similar con las normas de derechos humanos para unirse o seguir siendo parte de un “club” tan liberal (Risse y Sikkink, 1999, 9-10).

La sociedad civil por sí misma no siempre está en condiciones de ofrecer amenazas relevantes o llegar a un alcance suficiente para la humillación pública. Por lo tanto, las ONGs a menudo buscan colaboración con gobiernos extranjeros y sus embajadas, y tienden a tener buenas experiencias con la diplomacia de pasillo. Sin embargo, las embajadas y gobiernos extranjeros no están dispuestos o no pueden ejercer la presión necesaria en todos los casos. Además, los gobiernos no suelen estar dispuestos a incluir cláusulas de derechos humanos en tratados bilaterales de inversión u otras negociaciones económicas.

En resumen, las comunidades y las ONGs presionan a los gobiernos para que respeten los derechos humanos con los fundamentos en la legislación nacional e internacional, incluyendo las leyes que están específicamente diseñadas para proteger a los actores de la sociedad civil en el ejercicio de su libertad de reunión y expresión. El alcance de tales argumentos depende, en primer lugar, de la existencia de leyes favorables en el ámbito nacional e internacional. Incluso si existen, las prácticas que respetan las normas son insuficientes. Para aumentar su alcance sobre los actores del gobierno, las comunidades afectadas y las ONGs buscan alianzas estratégicas, a menudo en redes transnacionales. Sin embargo, el efecto de los argumentos pro-derechos humanos puede llegar a ser mínimo cuando los gobiernos abdican de los derechos humanos a favor de otros intereses. Los intereses económicos, por ejemplo, suelen superar a los derechos humanos en el ámbito de los recursos naturales. Dadas estas limitantes, la defensa de los derechos humanos debe combinarse con esfuerzos por crear más cambios estructurales.

8.4 Desafíos estructurales: consultas, empresas y la legislación

En el ámbito de los recursos naturales, las estrategias de respuesta defensivas contra amenazas inmediatas están bien desarrolladas y se encuentran disponibles para muchas de las comunidades afectadas y para el personal de ONG locales. Aunque tales estrategias pueden producir una mayor sensación de seguridad, esa seguridad no es, ni puede ser, absoluta. La búsqueda de la seguridad digital y física es, por ello, un objetivo perseguido solo por las personas afectadas y, en ocasiones, esta es sacrificada para participar en actividades destinadas a promover objetivos políticos. Las medidas de seguridad a menudo requieren mucho tiempo y no se destinan recursos suficientes para reconstruir las facultades una vez que los ataques y las amenazas han dañado o disminuido las capacidades organizativas colectivas de los movimientos sociales.

Finalmente, las estrategias defensivas rara vez abordan las causas de las presiones sobre los actores de la sociedad civil que alzan la voz y buscan influir en la toma de decisiones relacionadas con el desarrollo de los recursos naturales.

En este contexto, las ONGs y las organizaciones comunitarias eligen, de igual forma, hacer esfuerzos para cambiar la estructura de oportunidades políticas y así recuperar poder de influencia sobre sus gobiernos a través de estrategias proactivas y de largo plazo. Sin embargo, las campañas de visibilidad, como parte de una estrategia principal, y la defensa de los derechos humanos, como parte de otra, tienen sus limitantes. La visibilidad es particularmente vulnerable a la gran cantidad de casos en el ámbito de los recursos naturales y conlleva el riesgo de poner en peligro a los afectados todavía más. La defensa de los derechos humanos no puede lograr demasiado si los gobiernos rechazan abiertamente las normas de derechos humanos o si están en juego intereses económicos importantes.

Un trabajo que conduzca a un mayor cambio estructural requiere, como punto de partida, el reconocimiento de estas limitantes. Cuando las medidas de defensa se centran en la protección a corto plazo, las comunidades afectadas suelen proseguir con su activismo, pese a las amenazas continuas y las inevitables presiones futuras. Las estrategias que apuntan a crear un espacio libre de presión, así como las estrategias que se esfuerzan por ampliar la esfera de la influencia significativa, son interdependientes. La libertad de manifestarse, reunirse y organizarse en asociaciones carece de importancia si los gobiernos son insensibles a los reclamos de la sociedad civil sobre el uso y la extracción de recursos. No obstante, tomar parte en la toma de decisiones y presionar para obtener influencia depende, a su vez, de la libertad de hacerlo sin coerción, amenazas o intimidación.

Se necesita, por tanto, una mirada más cercana a los procedimientos de **consulta**, que son el centro de la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones relacionadas con proyectos de recursos naturales. El análisis de las consultas destaca el vínculo entre la exclusión de la comunidad de la toma de decisiones y el conjunto de ataques a la sociedad civil que se observan en la práctica. Las consultas son un paso importante en el ciclo de vida de los proyectos de recursos naturales y, en la mayoría de los casos, desencadenan presiones sobre las comunidades y las ONGs. Se necesita un examen más pormenorizado de los tipos particulares de presiones ejercidas sobre las comunidades y organizaciones afectadas en las consultas y en torno a ellas, y sobre los elementos que podrían hacerlas más significativas como espacio de participación (Capítulo 9).

El papel de los actores **empresariales** también requiere más atención en los casos en que las estrategias basadas en el alcance de los derechos humanos sobre el gobierno tienen limitantes. Las empresas son omnipresentes en las presiones sobre la sociedad civil en el ámbito de los recursos naturales, pero, a pesar de que cada vez hay mayor voluntad y esfuerzos entre las comunidades afectadas y las ONGs, muy pocas estrategias están enfocadas directamente a los actores empresariales. Esto resulta comprensible. Las normas de derechos humanos que regulan el comportamiento empresarial están menos desarrolladas. Es difícil conocer la participación de la em-

presa en las restricciones cuando la divulgación pública de la información comercial no necesariamente está garantizada y los mecanismos de rendición de cuentas se desarrollan con lentitud. Por lo tanto, es importante analizar qué se espera de las empresas extractivas, energéticas y de producción agrícola cuando se trata de salvaguardar los derechos civiles y políticos de las comunidades afectadas y las ONGs, y señalar formas de presionar a los actores comerciales para que cumplan con sus responsabilidades (Capítulo 10).

Las **leyes** y los procedimientos legales utilizados para apaciguar la disidencia de los actores de la sociedad civil cuando alzan la voz en contra de ciertas clases de explotación de recursos naturales también merecen mayor atención. Gran parte de las posibilidades de que las empresas y los gobiernos participen en la explotación de los recursos naturales, así como las posibilidades de participación de la sociedad civil, están determinadas por leyes internacionales y nacionales (véanse los Capítulos 3-6). Cada vez se reconoce más la relevancia y el uso de procedimientos legales para restringir el espacio de la sociedad civil. Los actores de la sociedad civil deben continuar explorando el potencial progresivo de la legislación existente, así como también la forma en que las comunidades pueden contrarrestar las presiones legales y utilizar procedimientos legales para reclamar su espacio e influencia (Capítulo 11).

PARTE 4

ESTRUCTURAS CAMBIANTES: FOMENTANDO LA PARTICIPACIÓN

9 Enfrentando la raíz de las restricciones: facilitar consultas significativas y el consentimiento de la comunidad

Un paso esencial en la promulgación de legislación, políticas y proyectos de desarrollo de recursos es la inclusión de la sociedad civil, en particular de las comunidades afectadas, en la toma de decisiones (Capítulo 2). Dicha inclusión refleja la función positiva atribuida a la sociedad civil y ha sido reconocida en las normas internacionales y nacionales sobre la gobernanza de los recursos naturales. Aunque dicha participación puede realizarse de diferentes maneras, una manera generalizada en la ley y en la práctica es la llamada consulta, tal como el procedimiento utilizado en Juchitán en México (Capítulo 4) o las audiencias de Gram Sabha en India (Capítulo 3). Así como el derecho de reunión y la libertad de expresión garantizan la participación de la sociedad civil, el derecho a la consulta también debe generar espacios para la sociedad civil.

Durante años, las y los activistas (indígenas) han luchado para obtener el derecho a las consultas, así como a su implementación concreta. Sin embargo, cada vez más frecuentemente, los participantes las consideran ejercicios vacíos utilizados para aprobar proyectos extractivos y legitimarlos sin tomar en cuenta las preocupaciones locales. Los actuales formatos de consulta no brindan a las comunidades la información adecuada ni las protegen de los esfuerzos de los proponentes de proyectos de explotar las divisiones comunitarias, incluso por medio de amenazas y ataques. Los desequilibrios de poder y los intereses en conflicto que no se nombran inhiben aún más los procedimientos de consulta significativos. La continua exclusión de la comunidad y los espacios restringidos en las consultas deficientes ponen en marcha, a su vez, una dinámica destructiva en la que las divisiones comunitarias, la difamación de líderes y de ONG, y las protestas públicas pueden convertirse en enfrentamientos violentos (véase el Capítulo 7). Por lo tanto, las consultas son parte de un panorama general en el ámbito de los recursos naturales en que espacio se reduce cada vez más, y donde las comunidades afectadas, las organizaciones comunitarias y las ONGs enfrentan presiones debido a sus intentos de ejercer y defender sus derechos.

9.1 Las consultas como instrumentos de resolución de conflicto y de defensa de derechos

Las consultas son una de las principales herramientas para la participación pública dentro de los proyectos de recursos naturales que se utilizan con el fin de lograr un equilibrio entre las políticas económicas nacionales, los intereses empresariales y las visiones locales para el desarrollo. Desde la academia se ha reconocido, desde hace tiempo, el potencial de las consultas para resolver conflictos. Tal como lo expresó el Marco Interinstitucional de las Naciones Unidas para la Prevención de Conflictos, es menos probable que las tensiones subyacentes a los conflictos entre los objetivos de desarrollo y los valores comunitarios se conviertan en conflictos violentos si los afectados tienen la posibilidad de desempeñar un papel decisivo en los procesos de toma de decisiones (Equipo del Marco Interagencial de las Naciones Unidas para la Acción Preventiva 2012, 2012, 13). Sin embargo, los conflictos siguen siendo moneda corriente. Los intentos de resolución de problemas por parte de los gobiernos y las empresas no suelen abordar las causas fundamentales y consideran la participación de la comunidad únicamente como una herramienta de mitigación de riesgos. Por lo tanto, incluso si las empresas abordan tanto los impactos ambientales negativos y a la salud como la corrupción y el papel de los proveedores de seguridad privada, lo que en realidad preocupa a las comunidades es perder el control de sus propios destinos, lo que incluye la tierra que consideran propia (Laplante y Spears, 2008).

Abordar las restricciones que los actores de la sociedad civil enfrentan en las consultas y preguntar cómo sería una consulta significativa tiene un doble objetivo en el debate sobre la reducción del espacio. Primero, aborda las presiones particulares que ocurren durante las consultas. Dichas presiones suelen ser interés principal de las comunidades afectadas, pero el espacio de las ONGs también puede verse restringido al apoyar a las comunidades afectadas en su búsqueda de consultas significativas. En segundo lugar, un análisis respecto a cómo pasar de los ejercicios vacíos a las consultas significativas puede proporcionar a la sociedad civil las herramientas para construir un cambio estructural que evitaría que las consultas deficientes provoquen, en el futuro, nuevas dinámicas destructivas.

Variantes de las consultas y lo que se disputa al respecto

Los procedimientos de consulta varían en términos de naturaleza y objetivos. En muchos países, los procedimientos de consulta pública son parte de las evaluaciones de impacto ambiental y social que deben llevarse a cabo antes de que los proyectos de la industria extractiva sean aprobados. Estas consultas permiten al público *expresar sus opiniones*, pero la toma de decisiones no depende de su resultado. La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas va más allá, ya que exige que los pueblos indígenas tengan derecho a ser consultados libremente antes de que se tome una decisión, sobre una base bien documentada y *con la intención de buena fe de obtener su consentimiento*²¹ en caso de que los proyectos extractivos afecten sus derechos, incluso respecto a las tierras ancestrales

o su forma tradicional de vida (CLPI). En algunos casos, como la reubicación –o, como lo ha hecho la Corte Interamericana de Derechos Humanos, para proyectos que tienen un gran impacto en los territorios indígenas– se requiere *obtener el consentimiento concreto* (Saramaka People v. Suriname, 2007).

Varios países han ampliado el rango de aquellos con derecho a las consultas. En México e India, otras comunidades tradicionales, rurales o que viven en los bosques pueden también beneficiarse de los procedimientos de consulta y CLPI, mientras que las comunidades afrodescendientes o campesinas pueden estar bajo el ámbito de los procedimientos de consulta en otros países de América Latina.²² Una comparación de CLPI para pueblos indígenas en diferentes países revela diferencias significativas entre los procedimientos disponibles. En Odisha, India, una decisión de los consejos tradicionales (Gram Sabhas) es legalmente necesaria para un buen número de proyectos. La decisión por lo general se toma en una sola reunión. Lo anterior contrasta con el largo proceso de consulta que se llevó a cabo en Juchitán, México, basado en nuevas directrices gubernamentales que estipulaban cinco pasos de procedimiento:

- 1) una reunión preparatoria y un acuerdo sobre cómo se llevaría a cabo la consulta;
- 2) varias reuniones donde se proporcionaría información a las comunidades afectadas;
- 3) un periodo de evaluación interna y de deliberación;
- 4) una consulta entre las comunidades, el gobierno y la empresa, cuando así lo deseen las comunidades afectadas;
- 5) y, finalmente, un periodo de implementación

(Protocolo para la implementación del proceso de consulta previa, 2015).

Lo que constituiría una forma adecuada de consulta comunitaria está sujeto a un amplio debate. Aunque los pueblos indígenas insisten en su derecho a vetar proyectos que no respaldan, las empresas y los gobiernos suelen destacar que el poder decisorio final para el avance de un proyecto recae en el gobierno, a menudo en nombre del interés público. También abunda la controversia sobre cuándo se cumple exactamente el requisito de la negociación de buena fe, qué sucede en los casos en que no se puede obtener dicho consentimiento, quién califica como indígena y qué tipo de proyectos realmente “afectan” a los pueblos indígenas, lo que produce la necesidad de tener una consulta para obtener el consentimiento libre, previo e informado (Barrera-Hernández, 2016).

21 El artículo 6 (2) del Convenio N° 169 de la OIT - Convención de Pueblos Indígenas y del Tribunal también exige que las consultas se realicen de buena fe con el objetivo de lograr un acuerdo o consentimiento.

22 Esto refleja lo que Goodland argumentó sobre la justificación para que el CLPI se fundamente al grado en que el sustento y la cultura dependan de la tierra consuetudinaria con “pueblos indígenas agrupados en un extremo, campesinos y pobres rurales en el medio, y los pobres urbanos menos conectados” (Goodland, 2004, 69; Szablowski 2010, 115).

Las respuestas a estas preguntas no son fáciles de encontrar, pero deben guiarse por el deseo de mantener la promesa de consultas de resolución de conflictos y protección de los derechos.

Consultas inadecuadas y el riesgo de conflictos

Desafortunadamente, muchas, sino es que la mayoría de las consultas, no buscan genuinamente el aporte de los afectados y, aun cuando sus inquietudes estén documentadas, no suelen tomarse en cuenta adecuadamente. Como observó un representante de una ONG mexicana: “Están haciendo la consulta porque está en la ley, no porque quieran resolver los problemas. No debería ser una consulta solo por consultar.” Las consultas deficientes pueden conducir a una situación prolongada, altas tensiones y a la intensificación del conflicto (Anaya, 2009, párrafo 36). Como destacó un representante de una ONG en Sudáfrica, “las consultas que tienen fallas conducen a restricciones del espacio cívico porque cuando las personas cuestionan lo que está sucediendo sin ser consultadas, son atacadas y amenazadas”.

Si las prácticas de consulta actuales no mejoran se corre el riesgo de que las consultan pierdan su legitimidad del todo. En Filipinas, algunos pueblos indígenas ya han decidido no registrarse formalmente como “pueblos indígenas” por temor a que, una vez registrados, sea fácil inventar su consentimiento para proyectos basados en procedimientos de consulta deficientes. En México, luego de varias experiencias negativas con las consultas, algunas voces se han vuelto tan críticas respecto al procedimiento de consulta existente que las comunidades están considerando no participar en los procedimientos de CLPI en lo absoluto. Como relató un representante de una ONG en Oaxaca: “Las comunidades han dicho que ya no quieren más consultas. Le dicen que no a los proyectos, ya sean mineros o hidroeléctricos, y por lo tanto no quieren que se les pregunte”. Se necesitan cambios fundamentales en las consultas basadas en el CLPI para evitar que se conviertan en meros ejercicios de legitimación para impulsar proyectos extractivos.

9.2 “Previo” también significa participación en la elaboración de normas (inter)nacionales

Se requiere que el CLPI sea “previo” a cualquier medida que afecte negativamente los derechos de los pueblos indígenas, lo que plantea la cuestión del momento en que debe realizarse la consulta en el ámbito de los recursos naturales. Si los bancos o inversionistas (extranjeros) otorgan préstamos a una empresa operadora mucho antes de que se cumplan los requisitos necesarios para un proyecto de conformidad con la legislación nacional, incluidas las consultas, ¿cómo se puede hablar legítimamente de consultas “previas”? Los acuerdos de inversión multilaterales y bilaterales también influyen significativamente en la gobernanza de los recursos naturales, pero por ahora bloquean la participación pública. Tanto México como Filipinas están negociando actualmente acuerdos de libre comercio con la UE, que en parte sirven para garantizar el acceso de la UE a las materias primas (ver Capítulo 2). Sin embargo, la participación de la sociedad civil en las negociaciones es prácticamente inexistente.

Según un miembro del personal de la Fundación IBON, una ONG filipina que trabaja con políticas económicas e impactos de los derechos humanos: “Las negociaciones son demasiado secretas. Son efectuadas por el Departamento de Comercio. Hemos enviado solicitudes de datos, pero no recibimos nada”. Como señaló el Relator Especial de Naciones Unidas sobre Pueblos Indígenas, la exclusión de los pueblos indígenas de la negociación y redacción de tales acuerdos de inversión y libre comercio es, en sí, una violación del derecho al consentimiento libre, previo e informado (Tauli-Corpuz, 2015, párrafo 31).

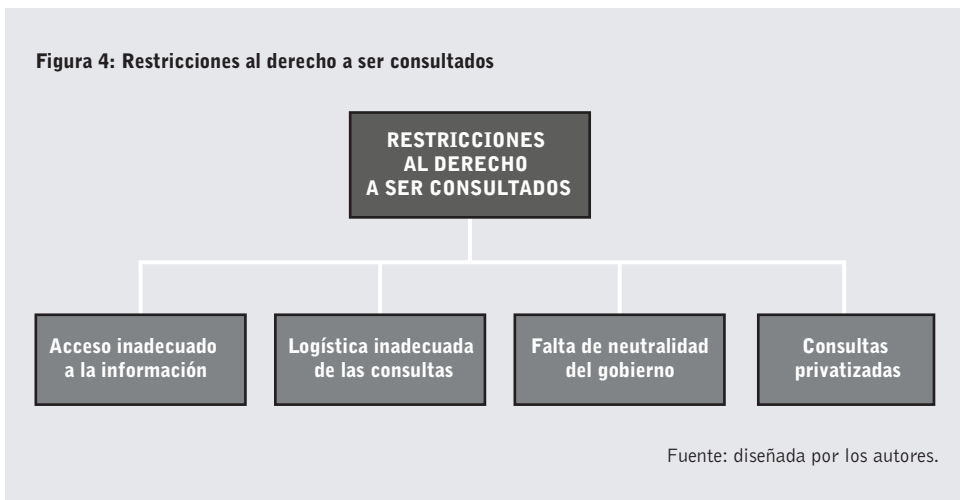
Las reformas legislativas nacionales y las políticas de planificación también afectan la gobernanza de los recursos naturales. Si bien la planificación estratégica para el desarrollo de recursos puede tener efectos profundos, si no inmediatos, sobre los pueblos indígenas y el disfrute de sus derechos, rara vez se incluyen en los procesos de planificación (Anaya, 2013, párrafos 49-51). Aunque la sociedad civil puede hacer comentarios sobre las propuestas disponibles públicamente y presentar declaraciones durante los procesos de redacción (y a menudo lo hace), en la práctica muchas reformas en el ámbito de los recursos naturales terminan por llevarse a cabo a pesar de la oposición. En México, la considerable Reforma Energética (Capítulo 4) se promulgó sin ningún tipo de debate nacional genuino o a profundidad sobre las enmiendas propuestas (Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre Empresas y Derechos Humanos, 2017, 8). Aunque los bien elaborados lineamientos nacionales prevén consultas sobre próximos proyectos de parques eólicos en México, los investigadores se han preguntado si es posible considerar una consulta como “previa” cuando “el marco de desarrollo -de energía eólica a escala industrial- no fue tema de debate” (Friede y Lehmann, 2016, 89). El verdadero CLPI debe incluir medios formalizados y efectivos para que la sociedad civil influya en la toma de decisiones antes de la fase del proyecto en el desarrollo de recursos naturales, incluyendo la adopción de reglas comerciales en foros multilaterales y bilaterales, textos legislativos sobre extractivos, acuerdos de préstamos y planes de desarrollo regional y nacional.

9.3 El formato de las consultas debe permitir la participación de la comunidad

La experiencia actual muestra que hay maneras muy específicas en que las comunidades son excluidas de una participación real en las consultas para proyectos de recursos naturales (ver Figura 4) y que los desequilibrios de poder, en lugar de nivelarse, se refuerzan.

La forma adecuada de diseñar el formato de las consultas ha sido objeto de una serie de valiosas contribuciones académicas (por ejemplo, Barrera-Hernández, 2016; Szablowski, 2010). Las entrevistas realizadas en Filipinas, Sudáfrica, India y México para este estudio reflejan lo observado en otros lugares. Por lo tanto, los patrones descritos aquí tienen validez más allá de los países incluidos en este estudio. Las formas en que se restringe el espacio para la sociedad civil en las consultas casi parecen ser un subproducto “natural” de las consultas en el ámbito de los recursos naturales. Acceso adecuado a la información

Figura 4: Restricciones al derecho a ser consultados



Comprender la naturaleza y el alcance del proyecto de recursos naturales en el que se los consulta es esencial para que las comunidades afectadas formulen una opinión y expresen sus inquietudes. En la práctica, la información adecuada e imparcial es infrecuente. Por lo general se necesitan habilidades y conexiones profesionales de alto nivel para encontrar información relevante. Por ejemplo, el Centro de Estudios Legales Aplicados en Sudáfrica intentó obtener 50 Planes Sociales y Laborales para proyectos mineros. Aunque algunas compañías sí las publicaron, otras afirmaron que dichos planes son confidenciales y no podían compartirse. A menudo se niega el acceso de la comunidad a los documentos esenciales al clasificarlos como información comercial sensible y confidencial. Algunos sugieren, sin embargo, que de todas maneras las empresas deben compartir dicha información con las comunidades afectadas en los procesos de consulta como una medida que fomente la confianza (Anaya, 2013, párrafo 66). En particular, Sudáfrica ha establecido agencias especializadas que monitorean y otorgan acceso a la información, y que también brindan la posibilidad de presentar solicitudes de libertad de información para documentos de propiedad privada de interés público.

Además, la información distribuida durante las consultas suele provenir directamente de la evaluación de impacto ambiental, que se realiza –o al menos se financian– por las empresas que planifican el proyecto. Por lo tanto, la información proporcionada durante una consulta suele ser vaga o demasiado técnica, y por lo tanto incomprensible para los miembros de la comunidad que no cuentan con apoyo profesional. Los beneficios potenciales de los proyectos por lo general no se discuten abiertamente, y los impactos ambientales se minimizan. En resumen, la información está determinada por la “ciencia corporativa” (Kirsch, 2014). Lo mismo ocurre con las prácticas gubernamentales al proporcionar información sobre determinados proyectos. Un miembro del personal de una ONG mexicana que trabaja con los derechos a la tierra y represas en Oaxaca destacó cómo “los empleados

de la Comisión Nacional del Agua no proporcionaron información transparente, oportuna y correcta. Todo se basa en rumores y luego los proyectos sencillamente siguen avanzando". Sin la información adecuada, es imposible para las comunidades afectadas evaluar de manera efectiva sus opciones y opinar sobre cómo debe proceder un proyecto propuesto y de qué manera.

El diseño adecuado de los procedimientos de consulta

Otro problema se relaciona con el formato, el momento y el lugar de las consultas. En India, las comunidades afectadas informaron que las consultas se llevaron a cabo lejos de sus lugares de residencia, lo que dificultaba la participación de los miembros de la comunidad. Además, las consultas suelen tener lugar demasiado tarde en el ciclo de vida de un proyecto y rara vez se entienden como un proceso continuo que debería aplicarse a múltiples decisiones durante el desarrollo de un proyecto, y no solo durante la aprobación inicial. Como señaló un representante de una ONG británica que trabaja con los defensores de los derechos a la tierra, lo anterior no refleja a cabalidad cómo se perciben los impactos en las comunidades, cuyos intereses e inquietudes reales surgen cuando comienzan las obras y pueden entonces comprender qué está sucediendo. Para ese momento, los derechos de participación no existen más. Para salir de este dilema, algunas comunidades han tratado de incluir estipulaciones en los acuerdos de consulta para garantizar su posterior participación en la ejecución de los proyectos, así como la supervisión socio ambiental para monitorear el comportamiento corporativo. Sin embargo, hasta el momento solo han tenido un éxito limitado (para Bolivia, ver Schilling-Vacaflor, 2016, 11-12).

Otra preocupación consiste en que frecuentemente las mujeres son excluidas de participar en consultas que involucran a autoridades tradicionales basadas en estructuras paternalistas. En Sudáfrica, las autoridades tradicionales que representan a las comunidades por lo general consisten en representantes masculinos, a pesar de que la ley permite la participación femenina. Muchos de los impactos de la minería son no obstante experimentados de manera aguda por las mujeres, cuyas rutinas diarias se alteran gravemente una vez que se establece una mina en el área. Las consultas no solo ignoran las realidades particulares de las mujeres, sino también de los pueblos indígenas en general. En muchos sentidos, las consultas se imponen desde el exterior. Respecto a la consulta en Juchitán, un representante de una ONG mexicana reflexionó, "[L]a consulta no es culturalmente adecuada y, al final, es discriminatoria contra los pueblos indígenas".

Las consultas significativas prosperan gracias a la neutralidad del gobierno

Los gobiernos suelen encontrarse en un conflicto de intereses con respecto a las consultas. Se supone que deben garantizar un proceso de consulta justo, pero al mismo tiempo están interesados en vender concesiones. Por lo tanto, muchas consultas adolecen de la incapacidad del gobierno para mantener una posición neutral. En el otro extremo del espectro, los miembros de la tribu Paudhi Buyan en Odisha, India, se enfrentaron a esta realidad cuando se les presentó un protocolo de consulta falso que documentaba que ellos supuestamente habían dado su consentimiento para la

próxima extensión de un proyecto minero de la Corporación Minera Odisha. La tribu organizó una reunión del consejo de la aldea y presentó su propio resultado al gobierno en mayo de 2016, pero nunca recibió una respuesta. Con demasiada frecuencia, los procedimientos de consulta son solo un paso burocrático para obtener la aprobación legal de un proyecto aún cuando el gobierno ya decidió estar a favor de la implementación. Este conflicto de intereses no se resuelve con facilidad. Para garantizar la neutralidad del gobierno, algunas comunidades defienden la propuesta de que otros ministerios organicen y lleven a cabo las consultas. En lugar del ministerio de minería o de energía, el ministerio para la conservación del medio ambiente o para la protección de los pueblos rurales e indígenas debería ser responsable del diseño y la implementación de las consultas.

Los efectos negativos de las consultas privatizadas deben ser abordados

La obligación de consultar a la población afectada es mayoritariamente un deber del Estado con base en leyes nacionales y convenciones internacionales. Por lo tanto, los Estados deben tomar la iniciativa en los procesos de consulta, pero a menudo son las empresas las que lo hacen. Muchas compañías han terminado por ver las consultas como un beneficio de aseguramiento político: el costo de hacer negocios que se justifica por la expectativa de reducir los riesgos del proyecto (el llamado caso de negocios para el CLPI). El problema con este enfoque es que “mercantiliza las preocupaciones de una comunidad local y las trata como un costo más al hacer negocios” (Keenan, 2013, 15). Una vez que la industria ha invertido un capital considerable, hay menos voluntad de aceptar el rechazo comunitario del proyecto.

La fuerte participación de las empresas en las consultas conlleva una serie de riesgos (Kemp y Owen, 2017). A pesar de esto, en la práctica, en algunos contextos las consultas se han privatizado por completo, como es el caso de las empresas que solicitan permisos de explotación minera en Sudáfrica (véase el Capítulo 6). Incluso cuando las consultas son principalmente organizadas por el Estado, las comunidades son muy críticas con el modo de proceder de las empresas antes y durante el procedimiento de consulta. Los miembros de la comunidad y las ONGs en México y Filipinas informaron que los representantes de las empresas ofrecen dinero, comida y otras promesas para persuadirlos de vender o arrendar sus tierras y votar a favor del proyecto. Una vez que algunos miembros de la comunidad se benefician de ofertas de trabajo, becas u otros incentivos, pueden convertirse en fuertes defensores del proyecto, intimidar a los oponentes del proyecto y aumentar aún más los conflictos de la comunidad, traicionando el propósito original de las consultas.

Obtener el formato correcto de consultas no es una tarea fácil. Un gran número de consultas no respetan el derecho de las comunidades a la información sobre proyectos propuestos ni consideran adecuadamente el contexto cultural y geográfico en su diseño, ubicación o métodos. Por otra parte, los desequilibrios de poder, en lugar de nivelarse, aumentan cuando los gobiernos delegan consultas a los actores empresariales con fines de lucro. Incluso cuando el gobierno se encuentra presente, la falta de neutralidad puede provocar que las consultas degeneren en ejercicios de legitimación para obtener resultados predeterminados. El diseño de las consultas revela las

asimétricas relaciones de poder entre los gobiernos, las empresas y las poblaciones afectadas. De cara a intereses poderosos, las comunidades requieren la habilidad de actuar como un fuerte socio de negociación, capaz de cambiar o rechazar propuestas de proyectos no deseadas.

9.4 Facilitar que la comunidad sea un sólido aliado en la negociación

Un miembro de una comunidad en Sudáfrica reflexionó que “lo que realmente necesitamos es una estructura cualitativa que ayude a las comunidades a comunicarse colectivamente con las empresas mineras”. En lugares donde tales estructuras no existen, la responsabilidad recae en el gobierno y el proponente del proyecto corporativo para asegurarse de que todas las voces sean escuchadas y tomadas en cuenta. Quienes consultan no pueden garantizar que los consultados hablarán con una sola voz unificada. La tarea de los proponentes del proyecto –es decir, el gobierno y las empresas– es escuchar la cacofonía de intereses potencialmente conflictivos al interior y a lo largo de las comunidades afectadas. Al mismo tiempo, las comunidades entrevistadas y las organizaciones mediadoras trataron de resistirse a las tácticas de dividir para vencer, e intentaron mantener o recuperar la cohesión de la comunidad para garantizar que su voz fuera lo suficientemente fuerte como para ser tomada en cuenta a pesar de las asimetrías de poder. Un buen número de estrategias para fortalecer a las comunidades surgió de las entrevistas.

Contrarrestar las divisiones con estructuras comunitarias fuertes para la inclusión

Las divisiones son un gran desafío para las comunidades cuando se establecen proyectos de recursos naturales en sus territorios. Los modelos convencionales de consulta a menudo presuponen, e incluso en ocasiones requieren, una comunidad definida, organizada y funcional (Keenan, 2013, 22). Sin embargo, en la realidad, las comunidades rara vez viven como un bloque monolítico. Los partidarios del proyecto y los oponentes pueden dividirse en dos facciones rivales, o incluso dentro de los campos opuestos puede ocurrir una mayor fragmentación. Las consultas también pueden fomentar la división entre los miembros de la comunidad dando prioridad a los líderes representativos, quienes, en la mayoría de los casos, representan sus propios intereses o los de sus aliados por encima de los intereses de la comunidad. Un miembro de la comunidad afectada en Limpopo, Sudáfrica, insistió en que se debe consultar a toda la comunidad, no solo a los jefes. Como método para confrontar las prácticas divisorias, un miembro del personal de una ONG en México recomendó establecer asambleas comunitarias regularmente con el fin de acordar reglas claras en la división del poder entre las autoridades gubernamentales y la asamblea. Como mínimo se debe reservar un tiempo suficiente para debatir abiertamente las estructuras tradicionales de toma de decisiones e identificar a los representantes de la comunidad (Anaya, 2013, párrafo 71).

Con el fin de evitar los efectos de legitimación, cooptación y división de las consultas, las comunidades también han comenzado a experimentar con procesos de consulta autónomos. Las alternativas auto organizadas a las consultas van en aumento en

algunas partes de México, bajo la organización de la comunidad, para la comunidad y sin ninguna presencia o influencia del gobierno o las empresas. Sin embargo, un abogado de derechos humanos en México hizo una advertencia explícita en contra de recomendar este enfoque a las comunidades, dado que, debido a la falta de una base legal, los resultados de estas consultas pueden no ser reconocidos en la práctica. El éxito de los referendos locales y auto organizados como una manera de retener el consentimiento depende considerablemente de la fuerza organizativa y la unidad de la comunidad, así como de su capacidad para reunir aliados y apoyar su posición (Szablowski, 2010, 121). El desarrollo de los llamados protocolos comunitarios también puede servir para documentar la posición de una comunidad frente a un proyecto de industria extractiva a fin de fortalecer su posición en las negociaciones (Natural Justice & Heinrich Böll Foundation, 2016). Independientemente de su estatus legal, estos procesos pueden fortalecer la cohesión y la apropiación de la comunidad, mejorando las posibilidades de una participación significativa en la toma de decisiones respecto al desarrollo de recursos naturales.

Abordar los desequilibrios de poder en las consultas a través de un monitoreo independiente
Los modelos de consulta actuales con frecuencia desplazan las cuestiones más esenciales en juego, implican una continua falta de comunicación entre las partes y resultan en el dominio de los consultados por parte de los consultores, particularmente de los actores corporativos (Rodríguez-Garavito, 2011, 291-295). Los actores gubernamentales y corporativos tienen la ventaja del conocimiento y la experiencia relacionados con los proyectos gracias a consultas previas, creando así una situación de negociación altamente desequilibrada. La presencia de observadores independientes puede disminuir el abuso de los procedimientos de consulta, así como asegurar la influencia genuina de los consultados. Las misiones de observación dirigidas por ONG, como la que se llevó a cabo en relación con la consulta en Juchitán, México, dan un paso en esta dirección, pero dependen de su credibilidad. Si una ONG es calificada como “anti-desarrollo”, por ejemplo, su capacidad para informar las consultas con credibilidad será limitada. Los observadores internacionales pueden llenar el vacío, como las instituciones de la ONU o los representantes de las instituciones regionales de derechos humanos. Sin embargo, la participación planificada de un observador de la ONU en la consulta de Juchitán fue abandonada por temor a los ataques y la incapacidad del gobierno para garantizar la seguridad del observador. Por lo tanto, los gobiernos deben garantizar la posibilidad de un monitoreo independiente por parte de la sociedad civil o las instituciones internacionales.

Garantizar igualdad de condiciones por medio de recursos financieros independientes
Garantizar la igualdad de condiciones para todos los participantes de la consulta requiere que las comunidades consultadas tengan acceso a recursos financieros adecuados. Los pueblos indígenas en Bolivia, por ejemplo, han insistido en que pueden asumir un papel de liderazgo en las consultas solo cuando cuentan con el apoyo económico del Estado (Schilling-Vacaflor, 2017). Dado que las empresas pueden obtener grandes beneficios del desarrollo de los recursos naturales, un representante

de una ONG de Sudáfrica propuso que las empresas proporcionen los recursos financieros necesarios para las consultas. Esto resolvería la supuesta, aunque a menudo real, falta de recursos gubernamentales para hacerlo. Desde luego, estos fondos deberán ser administrados de manera independiente y sin interferencia corporativa. Según el entrevistado, las empresas abordadas hasta ahora, en principio, no habían rechazado la idea.

Las instituciones financieras deben crear los incentivos adecuados para las empresas extractivas y energéticas

La posición negociadora de las comunidades debe fortalecerse aún más mediante la creación de sanciones materiales por no respetar la voz de la comunidad. Para crear tales incentivos, las instituciones financieras que respaldan proyectos extractivos y energéticos deben abstenerse de brindar apoyo a proyectos que carecen del CLPI de las comunidades afectadas (CIEL, 2016, 57). Además, las instituciones financieras podrían establecer un “bono de garantía de riesgos contingentes” que la empresa pagaría por adelantado y se reembolsaría únicamente si no se produce daño social o ambiental y si los acuerdos contractuales se mantienen. Sobre este fundamento, se respaldarían las promesas hechas a las comunidades afectadas con un incentivo financiero (Keenan, 2013, 32; Baker, 2012).

Los mecanismos de quejas también podrían desempeñar un papel al poner en marcha las sanciones. Aunque tales mecanismos ya existen, son demasiado lentos para ser realmente significativos. Aún así, la experiencia ha demostrado que el monitoreo externo por parte de las instituciones financieras puede fortalecer la posición de negociación de las comunidades y las ONGs. Así fue en el caso del parque eólico San Dionisio, el cual fue planificado por el consorcio Mareña Renovables y financiado por el BID (Capítulo 5). En diciembre de 2012, los miembros de la comunidad representados por el Indian Law Resource Center, una ONG regional para la justicia indígena en las Américas, presentaron una queja ante el Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación del BID. Luego de cuatro años, en septiembre de 2016, el Directorio Ejecutivo del BID emitió una declaración pública en la que estuvo de acuerdo en que no se habían cumplido las normas sobre salvaguardas ambientales, derechos de los pueblos indígenas y acceso a la información. A pesar del largo proceso, un representante de una organización de derechos humanos en Oaxaca informó que la supervisión externa y la visita del BID al sitio planeado del parque eólico para evaluar la queja habían contribuido a darle más legitimidad a los reclamos de aquellos que criticaron la falta de un proceso de consulta.

9.5 Aceptar las consecuencias de la consulta a la comunidad

La promesa de los procedimientos de desarrollo de recursos naturales, según el CLPI, es que “permite a las comunidades de acogida participar significativamente en los procesos de toma de decisiones, negociar resultados justos y aplicables, y negar su consentimiento a un proyecto” (Herz & Sohn, 2007, 7-8). La práctica actual muestra, sin embargo, que las consultas rara vez conducen a que las preocupaciones de las

comunidades afectadas se aborden y que los diseños de los proyectos se alteren, al reparto adecuado de los beneficios o a la decisión de no proceder con ningún proyecto. Una mujer que se oponía a la construcción de un parque eólico en Juchitán, México, dijo: “Por supuesto que queremos hacer la consulta. Es un derecho de los pueblos indígenas. Pero debería ser real, no como en las comunidades vecinas. La voz de los pueblos indígenas no es escuchada”.

Incorporar las preocupaciones de la comunidad en las propuestas de proyectos en revisión
Las comunidades no necesariamente hablan con una única voz y, con frecuencia, no todos los miembros de una comunidad se oponen a los proyectos de explotación de recursos. Como señaló un miembro de la comunidad en Sudáfrica: “Nosotros, en principio, no estamos en contra de toda la minería, pero debemos ser consultados adecuadamente y nuestras preocupaciones deben ser tomadas en cuenta”. A menudo, (algunos segmentos de) las comunidades pueden anticipar los beneficios de un proyecto en combinación con las debidas salvaguardas ambientales. Sin embargo, de los 30 acuerdos de consulta final que Schilling-Vacaflor examinó en Bolivia, solo dos contenían cambios sustantivos a las propuestas de proyectos (Schilling-Vacaflor, 2017, 1068). Esto refleja una tendencia a que los asuntos sustantivos se desplacen, reemplacen o pospongan por un enfoque en los pasos del procedimiento (Rodríguez-Garavito, 2011, 292). Mientras las consultas sigan una “cultura de marcar casillas”, como lo llamó un entrevistado de la ONU, las preocupaciones materiales de las comunidades no se reflejarán en los resultados del proceso de consulta.

Los beneficios monetarios y de otro tipo deben compartirse adecuadamente

Los sistemas adecuados de distribución de beneficios para las comunidades afectadas están severamente subdesarrollados. Como resultado de la monetización de la tierra, el tipo más frecuente de participación en los beneficios consiste en que las comunidades afectadas reciban dinero como compensación por sus tierras expropiadas o dañadas. Sin embargo, las comunidades también reciben ganancias monetarias como resultado de compartir los beneficios de la explotación real de los recursos naturales. Estas ganancias financieras usualmente exceden las cantidades de dinero que las comunidades tuvieron antes. Los académicos han advertido en contra de las consecuencias irreversibles que esto puede ocasionar en muchas comunidades, puesto que crea una dependencia que erosiona los patrones sociales de subsistencia (Rodríguez-Garavito, 2011, 292-295). Por lo tanto, las consultas se pueden ver como procesos de compra de la cultura, territorio e identidad de los pueblos indígenas.

Sin embargo, los beneficios no siempre aparecen directamente como dinero. En Sudáfrica, las comunidades afectadas pueden recibir una compensación directa, convertirse en accionistas de la empresa o recibir un cierto porcentaje de las materias primas extraídas para usar, almacenar o vender. “[P]ara muchos miembros de las comunidades afectadas, los aspectos no monetarios de los recursos son, precisamente, los más valiosos” (Keenan, 2013, 15). Así se justifica el diseño de sistemas para compartir mejor los beneficios de la explotación de los recursos naturales. Se pueden acordar contractualmente nuevos esquemas para garantizar que las empresas

cumplan con dichas promesas (ver Gathii y Odumosu-Ayanu, 2015, 69-94). El ex Relator Especial de las Naciones Unidas, James Anaya, recomienda que los pueblos indígenas administren la explotación de los recursos naturales independientemente, a través de sus propias empresas, si lo desean. Emprendimientos de propiedad comunitaria ya se llevan a la práctica en algunas partes del mundo, y se recomienda encarecidamente una mayor participación de los Estados y la comunidad internacional para proporcionar las habilidades, el conocimiento y los procedimientos reglamentarios necesarios que permitan (e incluso incentiven) tales prácticas (Anaya, 2013, párrafos 9-17, 75-77).

Adecuada gestión de fideicomisos financieros

Cuando las comunidades reciben beneficios financieros de los proyectos de recursos naturales, se necesitan soluciones para evitar su mala gestión o apropiación indebida de los jefes de las comunidades para sus propios fines. En Sudáfrica, por ejemplo, el dinero generado por una mina en Limpopo se transfirió a fondos separados: uno para las comunidades afectadas individualmente y otro para todas las comunidades afectadas en conjunto. El primer fondo es administrado por un fideicomiso, del cual el jefe de la comunidad es el fiduciario principal. Cuando la comunidad se dio cuenta de que los fondos se usaban de forma irregular, escribieron a las autoridades gubernamentales pertinentes, hablaron con el banco, plantearon el tema en una comunicación a la Comisión Sudafricana de Derechos Humanos y finalmente se acercaron al defensor del pueblo para ejercer influencia sobre los cuerpos gubernamentales que habían demostrado ser inactivos. Sin embargo, todos estos esfuerzos fracasaron. La situación es similar con el fondo de todas las comunidades: no todas las comunidades están bajo la misma autoridad tradicional, no hay una estructura de gestión clara, el primer tramo de dinero tardó años en transferirse y, actualmente, los miembros de la comunidad no tienen idea de dónde está este dinero. Se debe tener más cuidado durante las consultas y como parte de los planes de desarrollo local para crear estructuras adecuadas para administrar y supervisar el uso de los beneficios financieros de los proyectos de recursos naturales.

No todos los proyectos son viables: los gobiernos y las empresas deben aceptar un "no" por respuesta

A veces, las consecuencias ambientales y sociales de un proyecto de recursos naturales pueden superar sus beneficios potenciales, y una comunidad puede decidir rechazarlo. Anaya, Relator Especial de las Naciones Unidas, insiste en que cuando las comunidades rechazan claramente una propuesta, no debería necesitarse una consulta, ya que claramente han retenido su consentimiento. Sin embargo, un Estado puede continuar con un proyecto si puede demostrar que la limitación de los derechos de los pueblos indígenas es necesaria y proporcional a un objetivo estatal válido motivado por los derechos humanos de los demás. Sin embargo, "[t]al objetivo no se encuentra en los meros intereses comerciales o en los objetivos de recaudación de ingresos, y menos cuando los beneficios de las actividades extractivas son principalmente para uso privado" (Anaya, 2013, párrafos 25, 33-35). Sin la capacidad de las comunidades

para rechazar por completo algunos proyectos, los modelos de consulta actuales siempre serán vistos como un ejercicio de fachada.

Las consultas son el sitio principal para la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones sobre proyectos de recursos naturales. Hoy en día, sin embargo, el derecho de la sociedad civil a participar en las consultas está limitado por una serie de prácticas restrictivas. Para garantizar que las comunidades tengan voz y voto en las decisiones sobre el desarrollo de los recursos naturales, la sociedad civil puede exigir una serie de estándares mínimos para las consultas. Primero, los desequilibrios de poder deben nivelarse. En segundo lugar, deben respetarse las preocupaciones y prioridades expresadas por las comunidades afectadas, incluidas las decisiones de rechazar los proyectos. Cuando las comunidades aceptan un proyecto, sus preocupaciones deben reflejarse en su posterior diseño y ejecución. Incluso cuando se incluyan salvaguardas, mucho depende de su implementación en la práctica, en particular por parte de las empresas. A la fecha, la implementación de las obligaciones derivadas de las consultas no se realiza a entera satisfacción de las comunidades. De hecho, las empresas a menudo olvidan sus propias promesas en la práctica posterior. En el capítulo siguiente se analiza con más profundidad cómo lidiar con la participación empresarial en las presiones contra las ONGs y las comunidades en el ámbito de los recursos naturales.

10 El papel que desempeñan las empresas

En los últimos años, las empresas han enfrentado un mayor escrutinio por su papel en las presiones ejercidas sobre los actores de la sociedad civil que señalan los impactos negativos de los proyectos empresariales (ISHR, 2015; Instituto de Derechos Humanos y Negocios et al., 2015). Las industrias que consumen tierra, como la minería, la agroindustria, el petróleo, el gas, el carbón y la construcción de presas, siguen siendo las más peligrosas para los críticos de estos proyectos y los defensores de los derechos humanos (Forst, 2017, párrafo 16). En respuesta, muchos actores han empezado a enfatizar la importancia de que las empresas acepten la protección del espacio de la sociedad civil como parte de su negocio, particularmente en el sector de recursos naturales, donde las comunidades empobrecidas y marginadas están cada vez más presionadas por la demanda de materias primas y desarrollo económico (Sriskandarajah, 2016). Algunos actores incluso hacen un “análisis de viabilidad” sobre por qué las empresas deben salvaguardar el espacio de la sociedad civil. El Centro de Recursos Empresariales y Derechos Humanos sostiene que las empresas pueden beneficiarse de una sociedad abierta que respete los derechos y defienda el estado de derecho, ya que reduce los obstáculos sobre el registro, permite la creatividad y la innovación, y garantiza un buen funcionamiento del poder judicial (Lazala, 2017). Los defensores de los derechos humanos pueden ayudar a las empresas a transitar por las leyes de derechos humanos y a establecer procedimientos de gestión de riesgos, sentando las bases para la seguridad y efectividad a largo plazo de una operación (ISHR & BHRR [Centro de Recursos Empresariales y Derechos Humanos], 2017). Sin embargo, algunas compañías prosperan justamente al ignorar las prioridades locales y las preocupaciones por los derechos humanos. En tales casos, apelar al “análisis de viabilidad” no es suficiente y la sociedad civil debe ser capaz de tener la influencia suficiente para presionar a las empresas a cambiar su proceder.

Con demasiada frecuencia, los negocios se consideran como “externos”, lo que exige a las empresas de prevenir, de manera activa, ciertas presiones, o de proporcionar soluciones efectivas cuando se restringe el espacio de la sociedad civil.²³

23 Por ejemplo, en Odisha, India, cuando los actores de la sociedad civil se enfrentaron a una empresa después de que ésta inició múltiples investigaciones criminales contra los críticos del proyecto, el gerente de la empresa negó su participación, alegando que “lo que ocurre es entre ustedes y la policía. No tenemos nada que ver con eso. No es de nuestra incumbencia”.

Sin embargo, al igual que los propios Estados, cuya obligación principal es la de salvaguardar el espacio cívico, las empresas también tienen responsabilidades. Las empresas juegan un papel importante al permitir, incitar o beneficiarse de la intimidación que sufren las comunidades afectadas y las ONGs. Lograr que las empresas respondan por su impacto negativo en el espacio de la sociedad civil es un asunto particularmente importante cuando los Estados no pueden o no quieren priorizar los derechos humanos (ver el Capítulo 8). Una rendición de cuentas como esta se puede garantizar gracias a una serie de normas ya existentes sobre responsabilidades comerciales en relación con los derechos humanos, así como directrices específicas respecto a los defensores de los derechos humanos y el espacio cívico. Este capítulo analiza cómo y cuándo la sociedad civil ha sido capaz de utilizar ocho estrategias existentes para crear una influencia necesaria sobre actores empresariales.

10.1 Intervención de las empresas en las presiones que enfrentan los críticos de un proyecto

Cuando las compañías realizan evaluaciones de impacto ambiental y de derechos humanos, o cuando participan y llevan a cabo consultas, interactúan directamente con las comunidades. Una vez iniciado un proyecto, las comunidades también interactúan con los trabajadores de la construcción, los empleados de minería y los guardias de seguridad privados. A través de estas interacciones en el ámbito de los recursos naturales, las empresas están vinculadas directa o indirectamente con las maneras en que el espacio cívico se restringe y los actores de la sociedad civil se ponen bajo presión, particularmente al incitar las divisiones comunitarias (véase el Capítulo 7).

División de comunidades

Los proyectos de recursos suelen producir divisiones dentro de las comunidades, ya que algunos miembros de la comunidad pueden verse tentados por la perspectiva de empleos e inversiones en la región, mientras que otros temen la degradación ambiental y la pérdida de acceso a sus tierras. Cuando las empresas presionan o manipulan a los miembros de una comunidad para que acepten sus propuestas de proyectos y denuncien públicamente a los críticos como individuos no representativos de la comunidad, su rol como divisores de las comunidades es evidente. Divisiones como éstas pueden desmembrar regiones, aldeas e incluso familias, y resultan en amenazas a oponentes del proyecto, así como intimidaciones por parte de otros miembros de la comunidad interesados en los trabajos y beneficios prometidos. Se sospecha que, en algunos casos, las empresas contratan o convencen a algunos miembros de la comunidad de espionar a los críticos del proyecto. Como dijo un miembro del personal de una ONG en Odisha: “Estas personas se conocen como compinches de la compañía. Es mejor asegurarse de mantenerse lejos de ellos”. Estos informantes, ya sean reales o supuestos, envenenan la muy necesaria atmósfera de debate libre y críticas abiertas que las comunidades requieren para participar de manera constructiva en la toma de decisiones de proyectos de recursos naturales.

En todos los países incluidos en este estudio abundan los ejemplos de empresas que intentan persuadir a las comunidades con pagos financieros, y a las autoridades con sobornos o beneficios en especie, como automóviles, casas, comida o empleo. En San Dionisio en México, las empresas pagaron dinero al municipio local a cambio de inversiones públicas, generando grandes divisiones cuando el presidente municipal acaparó el dinero en lugar de consultar a la comunidad (Gerber, 2013). En Limpopo, Sudáfrica, las empresas usaron requisitos de selección opacos para adjudicar contratos relacionados con un proyecto extractivo, lo que generó discordia dentro de la comunidad. En su afán por implementar un proyecto, las empresas a menudo ignoran o incluso exacerban de manera imprudente los efectos divisorios de sus tácticas para obtener el “consentimiento” de la comunidad. Incluso luego de que una comunidad decidiera boicotear de manera unánime una consulta en Limpopo, la empresa minera siguió buscando, con métodos cada vez más agresivos, a miembros de la comunidad que apoyaran el proyecto. Una vez que los encontró, estos sirvieron como asistentes oficiales de la consulta comunitaria que se necesitaba para cumplir con los requisitos legales, ignorando por completo la decisión colectiva de la comunidad.

Algunas comunidades han encontrado algunas estrategias para detener el acoso de las empresas. En India, los representantes de la empresa fueron día tras día a una comunidad en Odisha, describiendo el futuro supuestamente brillante que su proyecto traería consigo, en especial mayores tasas de empleo. La comunidad respondió con el requerimiento de que todos y cada uno de los visitantes se registraran, proporcionaran sus documentos de identidad y firmaran un documento confirmando su presencia, lo que detuvo con éxito las insistentes visitas.

Los actores empresariales causan, contribuyen o están directamente relacionados con las presiones ejercidas sobre el espacio de la sociedad civil

La oposición pública a un proyecto de recursos naturales puede ocasionar demoras, interdictos o incluso la retirada de los inversionistas. Los detractores del proyecto pueden criticar los riesgos ambientales futuros, las prácticas problemáticas de arrendamiento de tierras o incluso corrupción directa durante la obtención de licencias y aprobaciones de proyectos. La corrupción es una práctica generalizada en el desarrollo de los recursos naturales (*Publish What You Pay* y CIVICUS, 2016, 7, 21), sobre todo en países previamente susceptibles a la corrupción. Aunque las empresas suelen beneficiarse del silenciamiento a los críticos del proyecto, comprobar su participación en estas presiones puede ser difícil. El involucramiento de los actores empresariales es evidente cuando presentan denuncias penales o demandas por difamación, pero casi nunca es posible confirmar la supuesta participación de una empresa en el asesinato de un defensor de los derechos sobre la tierra (Global Witness, 2017, 9, 11). Los Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos de las Naciones Unidas (UNGP, por sus siglas en inglés) distinguen, por lo tanto, entre “causar, contribuir o estar directamente relacionado con” violaciones a los derechos humanos.

Un claro ejemplo de cuando una empresa “provoca” presión sobre el espacio cívico es el llamado litigio estratégico contra la participación pública (SLAPP, por sus siglas en inglés). Un representante de la ONU señaló en una entrevista que tales

demandas son fáciles de archivar, sin riesgos para la empresa denunciante y relativamente baratas en comparación con los ingresos de la mayoría de las compañías. A su vez, restringen directamente la libertad de expresión de la sociedad civil opositora, pueden prolongarse durante mucho tiempo (a veces años) y fuerzan a los acusados –ya sean activistas comunitarios, abogados o personal de ONG– a pasar más tiempo ocupándose del caso que de su trabajo. Los acusados en dichos casos no tienen una salida fácil (vea el Capítulo 11). Como estrategia preventiva, la sociedad civil puede abogar por leyes que prohíban estas abusivas demandas en contra de los oponentes políticos; leyes como esta ya existen en algunas partes de Estados Unidos, como California. En Sudáfrica, actualmente se debate una ley para abordar el creciente número de demandas de SLAPP, especialmente aquellas contra los críticos de los impactos ambientales negativos de las actividades corporativas (Murombo & Valentine, 2011).

Las empresas “contribuyen” a las presiones ejercidas sobre las ONGs y los miembros de la comunidad de muchas maneras. Cuando su personal de seguridad privada mata o hiere a los manifestantes (ejemplo, Global Witness 2017), o el ejército nacional y las fuerzas paramilitares reprimen la disidencia por la fuerza, los críticos del proyecto suelen ser silenciados. Incluso si las empresas no son directamente responsables de dichas violaciones a los derechos humanos de los actores de la sociedad civil, se benefician de los resultados. Por miedo, la oposición comunitaria a un proyecto puede desaparecer.

Las empresas también contribuyen a restringir las libertades cívicas de los miembros de la comunidad y del personal de una ONG cuando los servicios de inteligencia estatales o privados se involucran en la vigilancia de los críticos del proyecto y comparten los resultados con las empresas que ejecutan los proyectos (*Publish What You Pay* & CIVICUS, 2016, 25). Incluso cuando no puede comprobarse la participación de la empresa en asesinatos, amenazas o acciones intimidatorias (por ejemplo, disparos de arma de fuego cerca de sus casas, como se informó en México), los miembros de la comunidad suelen suponer la participación de la empresa, y esto deteriora el diálogo entre ambos. Los ejemplos anteriores ilustran cómo no es inusual que los actores empresariales causen, contribuyan o estén directamente vinculados a las restricciones sobre el espacio de la sociedad civil. Como enfatizó un representante de una ONG en Sudáfrica, visiblemente frustrado, no hay ejemplos positivos, no hay mejores prácticas y, a menudo, ni siquiera hay respuestas cuando se plantean estos problemas a las empresas. Estas últimas no suelen manifestarse en contra cuando los actores de la sociedad civil que critican sus actividades son asesinados, amenazados o acosados, lo cual contribuye a un clima de impunidad.

10.2 Expectativas vis-à-vis de las empresas

Para responsabilizar a las empresas por no respetar el espacio de la sociedad civil en sus operaciones, es fundamental definir las expectativas hacia las empresas mismas. No obstante, las directrices existentes sobre negocios y derechos humanos no especifican qué se espera de las empresas en relación con los críticos del proyecto, ya sean estos ONG, organizaciones comunitarias o activistas. En palabras del Relator

Especial sobre los Defensores de Derechos Humanos: “Las obligaciones respecto a los derechos humanos de los actores empresariales no se han expresado tan claramente como las de los Estados, y el débil régimen sobre el deber de las empresas de respetar los derechos de los defensores es un factor que subyace su vulnerabilidad (Forst, 2016, párrafo 45). Los instrumentos voluntarios brindan estándares generales para las empresas, como los UNGP o las Directrices de la OCDE para las empresas multinacionales.

Dada la falta de atención específica a la cuestión del “espacio reducido” en los UNGP, un representante de una ONG en Sudáfrica señaló que no proporcionan un marco adecuado para abordar el papel de las empresas respecto a la presión ejercida sobre la sociedad civil. El estándar más específico y más amplio disponible (aunque no vinculante) se puede encontrar en la Declaración de la ONU sobre los Defensores de los Derechos Humanos. Al dirigirse también a los actores privados, requiere que una empresa actúe con la debida diligencia para evitar infringir los derechos de los defensores de los derechos humanos, y para abordar los impactos adversos vinculados a sus actividades y relaciones comerciales (Forst, 2017, párrafos 24, 54-72).

*Debida diligencia para identificar y evitar riesgos
para los defensores de los derechos humanos*

Los UNGP solo hablan explícitamente de los defensores de los derechos humanos como un recurso útil para beneficio de la empresa, pero no como actores cuyos derechos también deben ser respetados por las entidades comerciales. El proceso de garantizar sus derechos se deja en manos de los Estados, que, según el Principio 26, deben garantizar que las actividades legítimas de los defensores de los derechos humanos no sean obstaculizadas. Lo mismo se aplica a las iniciativas actuales de múltiples partes interesadas. La Iniciativa para la Garantía Minera Responsable, por ejemplo, ha establecido su propio “Estándar para la Minería Responsable” (Iniciativa para la Garantía Minera Responsable 2016), que menciona a los defensores de los derechos humanos como un recurso útil para recopilar y corroborar información.

Al mismo tiempo, el requisito de diligencia debida general bajo el Principio 19 de los UNGP requiere que las compañías identifiquen, prevengan, mitiguen y remedien las violaciones de los derechos humanos dentro de su esfera de influencia, lo que claramente también incluye el impacto comercial en el espacio cívico. Para fortalecer la implementación de los UNGP en este punto, dos ONG internacionales –el Servicio Internacional de Derechos Humanos (ISHR) y la Mesa Redonda Internacional de Responsabilidad Corporativa (ICAR, por sus siglas en inglés)– recomiendan incluir la protección del espacio cívico y los defensores de los derechos humanos en los Planes de Acción Nacional sobre Negocios y Derechos Humanos: “La responsabilidad empresarial de respetar se extiende a abstenerse de dañar a los defensores de derechos humanos, restringir sus derechos o interferir con sus actividades legítimas, así como consultar y comprometerse con los defensores para identificar, mitigar y remediar los impactos de las operaciones comerciales sobre los derechos humanos” (ISHR e ICAR, 2016, 7).

Alzar la voz a favor del espacio de la sociedad civil

En una serie de entrevistas, se expresó la expectativa de que las empresas deberían hablar de manera activa a favor de los actores de la sociedad civil amenazados por sus críticas a los proyectos que involucran a las empresas. Esta demanda cuenta con el respaldo del Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre Empresas y Derechos Humanos (2017). En lugar de permanecer en silencio, las empresas podrían denunciar las amenazas contra los críticos del proyecto y dejar en claro que se retirarán si alguien sale lastimado. Durante nuestras entrevistas no surgió ningún ejemplo de este tipo de comportamiento positivo, pero un caso dentro de la industria de la fruta sirve como un precedente alentador. The S-Group, una empresa finlandesa, habló públicamente sobre Andy Hall, un investigador en Tailandia que descubrió violaciones a los derechos laborales de los trabajadores migrantes en la industria de la piña. Hall fue demandado por difamación y llevado a juicio por su trabajo periodístico por la empresa cuyas operaciones investigó. El S-Group, un antiguo comprador de piñas, decidió apoyarlo abiertamente en lugar de permanecer tras la cadena de suministro, e incluso proporcionó testimonios en su nombre en el caso penal presentado contra él (Rankinen, 2017).

Política de defensa de los derechos humanos

Según el relator especial de la ONU, Michel Forst, las empresas deberían promover un entorno seguro y propicio para los actores de la sociedad civil, así como adoptar, en los niveles más altos de la gerencia, una declaración de principios sobre los defensores de los derechos humanos (Forst, 2017, párrafos 54-72). La política del “Grupo Adidas y Defensores de Derechos Humanos” (Adidas Group, 2016), por ejemplo, ordena la no interferencia a las actividades de los defensores de los derechos humanos, incluidos aquellos que de manera activa realizan campañas relacionadas con las operaciones comerciales de Adidas. La empresa espera, asimismo, el mismo comportamiento del gobierno y de sus socios comerciales, y se compromete a actuar en caso de que estos actores afecten las actividades de los defensores de los derechos humanos (Adidas Group, 2016, 1). Las empresas del sector de los recursos naturales deberían hacer el esfuerzo de adoptar políticas parecidas, sobre todo en su área, donde abundan las restricciones al espacio de la sociedad civil; sin embargo, las políticas integrales y transparentes respecto a cómo respetar a los críticos de los proyectos son prácticamente inexistentes. Algunas empresas en el sector extractivo se han sumado al Índice de Derechos Humanos Corporativos (2017), y la Iniciativa para la Garantía Minera Responsable ha desarrollado un estándar para respetar los derechos humanos, las comunidades y el medio ambiente; pero una política explícita sobre cómo proteger a la sociedad civil y los críticos del proyecto aún no forma parte de estos compromisos.

Reparaciones

Por último, donde resulte adecuado, las empresas también tienen la obligación de reparar las violaciones a los derechos humanos pasadas (Forst, 2017, párrafos 24, 54-72). Se pueden proporcionar reparaciones a través de los mecanismos internos de reclamación de la empresa, pero a menudo estos han sido criticados por su falta de independencia. Las reparaciones también pueden consistir en investigaciones de apoyo.

Lo anterior fue planteado por un representante de una ONG mexicana que quería que las empresas colaboraran más explícitamente con las investigaciones estatales sobre el hostigamiento a los críticos del proyecto, toda vez que la empresa esté supuestamente involucrada por medio de proveedores de seguridad privada en su nómina o subcontratistas locales.

Si bien los estándares son importantes para dejar en claro las expectativas de responsabilidad corporativa, por sí solos no son suficientes. Por ejemplo, los Principios Voluntarios de Seguridad y Derechos Humanos, firmados por gobiernos, corporaciones y ONG, solicitan específicamente a las empresas que supervisen e investiguen las denuncias de violaciones de derechos humanos por parte de sus proveedores de seguridad privada. Sin embargo, su implementación concreta es deficiente (Global Witness, 2016, 6). La influencia que la sociedad civil pueda ejercer para que la industria comercial cambie su proceder requiere estándares que especifiquen tanto las expectativas como los mecanismos adecuados de implementación y sanción.

10.3 Obligar a las empresas a que cumplan con sus responsabilidades

Basándose en los UNGP en combinación con la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Defensores de los Derechos Humanos, las empresas deben comprometerse a identificar, con la debida diligencia, los riesgos para los defensores de los derechos humanos, y adoptar medidas para evitar dichos riesgos. Las empresas deben respetar el derecho a criticar públicamente los proyectos extractivos, a iniciar una organización que trabaje en el desarrollo sostenible de los recursos naturales y a salir a las calles y protestar ejerciendo la libertad de reunión. En sus políticas públicas, las empresas deben mostrar respeto hacia estos derechos. Sin embargo, si el espacio cívico está restringido y de alguna manera esto se relaciona con el negocio de una empresa, esta última debe alzar la voz, investigar internamente, apoyar las investigaciones oficiales y reparar las infracciones sufridas por las ONGs o los miembros de la comunidad afectados. La práctica de las empresas en el ámbito de los recursos naturales está en un claro retraso respecto a estas expectativas. La sociedad civil tiene varias estrategias a su disposición para obligar a las empresas a cambiar su proceder de acuerdo con los estándares y expectativas existentes. Las promesas y las trampas de ocho de estas estrategias se tratan a continuación.

Información y campaña

Dar nombres y avergonzar a través de campañas públicas puede ayudar a presionar a las empresas para que cumplan sus promesas políticas,²⁴ basándose en la idea de

24 Por ejemplo, el gigante minero británico Anglo American se comprometió en su "Política de Derechos Humanos" (Anglo American, 2014) a respetar los Principios Rectores de las Naciones Unidas para abordar los riesgos e impactos adversos sobre los derechos humanos y contribuir positivamente a un entorno propicio para el respeto a los derechos humanos. Otras compañías en el sector extractivo tienen políticas similares (ver el Parámetro Corporativo de Derechos Humanos 2017).

que la reputación pública es un activo importante para las empresas. Mientras que las campañas suelen ser efectivas en las industrias del vestido y el calzado, rara vez son igual de exitosas para las industrias de recursos naturales discutidas en este informe, ya que en su mayoría industrias no son para consumidores.²⁵ Sin embargo, incluso en el sector de los recursos naturales se puede lograr un cambio en el proceder corporativo si el nivel de exposición pública –y, por extensión, la presión– es suficientemente alto. Para muchas ONG locales y comunidades afectadas, establecer las alianzas necesarias para acumular esta cantidad de presión pública es difícil. Un representante de una ONG mexicana señaló que necesitan aliados internacionales para hablar con las empresas, ya que las comunidades temen hacerlo dada la grave situación local. El “Mecanismo de Respuesta de la Empresa” del Centro de Recursos para Empresas y Derechos Humanos es un buen paso en este sentido. Se ha utilizado más de 3500 veces para plantear inquietudes locales a las oficinas centrales de varias empresas y actualmente tiene una tasa de respuesta de alrededor del 75% (BHRRRC, 2017).

La falta de recursos también es un obstáculo para la sociedad civil local. No todos conocen cómo operan las empresas o a quién presionar dentro de ellas para inducir cambios. Hay diferencias fundamentales entre las ONGs profesionalizadas que operan a nivel internacional y las comunidades y ONG locales. Estos últimos han informado las dificultades para investigar las inversiones extranjeras y las estructuras complejas de las empresas para lograr adaptar sus estrategias. Un miembro de la comunidad en Oaxaca relató: “[D]e haber conocido a los inversionistas de Gas Natural Fenosa, hubiéramos tenido una estrategia diferente, pero cuando tratamos de obtener información sobre ellos, nunca nos la dieron”.

La transparencia de las operaciones comerciales en el sector de recursos naturales es, por lo tanto, una demanda primaria de la sociedad civil. Esfuerzos como la Iniciativa de Transparencia de la Industria Extractiva ejemplifican la búsqueda por comprender mejor las estructuras empresariales y las relaciones financieras con los gobiernos, que a la vez apoyan los esfuerzos por combatir la corrupción. Como resultado de la capacitación, un representante de una ONG que trabaja en una organización coordinadora para comunidades y redes indígenas en Asia informó que varias organizaciones asociadas incluían el rol y las responsabilidades de las empresas en sus actividades, incluso dentro de presentaciones a organismos de la ONU. Por lo tanto, es necesario compartir conocimientos y realizar capacitación en habilidades de investigación para fortalecer las estructuras de apoyo existentes para las comunidades y las ONGs locales. De lo contrario, las empresas seguirán escapando al escrutinio y, en consecuencia, a la debida responsabilidad.

Acuerdos contractuales: más allá de las palabras y la buena retórica

Otra forma de aumentar la influencia de la sociedad civil en el desarrollo de recursos naturales es insertar cláusulas específicas para proteger el espacio cívico en contratos

25 La industria de los parques eólicos se beneficia financieramente de ser percibida como “energía verde” y puede resultar ser una excepción a esta tendencia.

o acuerdos de desarrollo comunitario con empresas (Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible, 2002, 3), de manera similar a los esfuerzos por impulsar consultas más genuinas (ver Capítulo 9). Previsiones como esta podrían garantizar que las responsabilidades de la compañía para salvaguardar el espacio cívico se hagan vinculantes, pero a la vez requieren apoyo para garantizar que las infracciones se sancionen. Un caso de algo que no debería suceder es el de la compañía estadounidense Newman, que concluyó tres acuerdos con los jefes de las comunidades locales para su mina Ahafo en Ghana, los cuales cubrían diversos aspectos de las relaciones empresa-comunidad.

Sin embargo, los acuerdos estipulaban explícitamente la no exigibilidad de los derechos y beneficios contenidos en los mismos (Gathii & Odumosu-Ajanu, 2015, 87-88). Otros tipos de contratos en el ámbito de los recursos naturales, incluidos los contratos de inversión extranjera, los acuerdos ambientales y los acuerdos de impacto social, podrían asimismo incorporar provisiones para la sociedad civil. Si los contratos no incluyen a las comunidades como partes, los derechos de la sociedad civil pueden garantizarse mediante la incorporación de derechos de terceros (ibid., 2015, 77 y sigs.).

En cualquier caso, es necesario establecer procedimientos correctos de reparación. El instrumento de las obligaciones contractuales para respetar el espacio de la sociedad civil puede tener un gran poder si las empresas ofrecen promesas a la sociedad civil, porque tales promesas no siempre se cumplen. Como observó un miembro de la comunidad en Limpopo: “Es pura conversación, nada sale de eso”. O bien no se realizan cambios, o solo afectan el nivel de gestión, pero no se traducen en cambios concretos. Además, las conversaciones difícilmente conducen a documentos escritos, por lo que es difícil confiar en ellos. En esta vena, un campesino filipino desposeído dijo: “Hicieron honor a lo que dijeron todo el tiempo que quisieron, pero no había pruebas escritas y por lo tanto ninguna responsabilidad”. Fijas las palabras en los contratos puede ayudar a cerrar la brecha entre la promesa y la práctica.

Presionar a las instituciones financieras con el objeto de ganar influencia sobre el proceder empresarial

Las empresas a menudo presionan a los gobiernos para obtener leyes beneficiosas o donan a campañas electorales por un trato preferencial. En un fenómeno conocido como el “efecto de la puerta giratoria”, los empleados del gobierno suelen cambiar de trabajo para colaborar con las empresas, o viceversa. Como es de esperar, las comunidades y las ONGs perciben a las élites políticas coludidas con los intereses corporativos. En lugar de depender del gobierno para proteger su espacio, la sociedad civil ha recurrido a las redes transnacionales y a otros aliados potenciales para ganar influencia sobre el proceder empresarial. Un enfoque relativamente novedoso ha surgido entre los accionistas extranjeros y otros donantes internacionales, que suelen ser difíciles de abordar para los actores locales de la sociedad civil. En las entrevistas, una preocupación recurrente fue la de apuntalar el papel de los inversionistas para lograr un cambio de proceder en las empresas. Por ejemplo, una ONG sudafricana decidió centrar sus investigaciones futuras en las empresas y sus conexiones internacionales con accionistas e inversores.

A raíz de estas preocupaciones locales han emergido redes internacionales dentro de la sociedad civil. La red “Derechos en el Desarrollo” ha desarrollado una estrategia para llegar a los inversionistas y las instituciones financieras internacionales, y ha creado orientación relevante al respecto (Derechos en Desarrollo, 2016). En esencia, esta estrategia convence a los inversionistas a desinvertir o abstenerse de financiar proyectos cuando no se garantiza un adecuado proceso de CLPI, o cuando las restricciones a los derechos políticos y civiles de los críticos del proyecto aparecen a lo largo del ciclo de vida del proyecto.

La aplicación de estos estándares puede lograrse por medio de mecanismos cuasijudiciales, tales como el procedimiento de quejas de la OCDE. Por ejemplo, una queja contra las prácticas de la empresa surcoreana POSCO en India también abordó el papel de los fondos de pensiones holandeses y noruegos que la respaldan financieramente (más sobre esta queja en la sección 10.3.5). Aunque la POSCO y el fondo de pensiones noruego se negaron a participar en los procedimientos de la OCDE, el fondo holandés de pensiones se mostró más abierto a los argumentos. Un caso similar se puede encontrar en Filipinas, donde una organización que trabaja con los derechos indígenas colabora exitosamente con algunas ONGs de Corea del Sur para fijar la responsabilidad de un inversionista coreano en un proyecto de construcción de una presa. Al descubrir el grado de desinformación alrededor del proyecto, en particular el número de pueblos indígenas afectados, el banco surcoreano inició una revisión de los procedimientos de consulta y los impactos negativos en la población local.

Abordar inversionistas también aplica en los bancos de desarrollo nacionales y multilaterales. Según un representante de una ONG en Sudáfrica, el Banco Africano de Desarrollo forma parte de sus esfuerzos por enfrentar las estructuras financieras detrás de las empresas. En el caso de los parques eólicos en Oaxaca, las comunidades afectadas se acercaron al BID con buenos resultados (ver Capítulo 9). La Corporación Financiera Internacional (IFC, por sus siglas en inglés) y el Banco Mundial también cuentan con mecanismos de reparación para revisar los impactos de los proyectos que financian y evaluar el cumplimiento de sus normas. Sin embargo, ni las salvaguardas de política del Banco Mundial ni los estándares de desempeño de la IFC prestan suficiente atención a las situaciones en las que las libertades de expresión, reunión y asociación no son respetadas (Human Rights Watch, 2015, 18).

Sin embargo, también debe tenerse en cuenta que presentar denuncias ante dichas instituciones puede poner a la sociedad civil en mayor riesgo. Anteriormente, presentar quejas mediante los mecanismos de cumplimiento ha llegado a exponer aún más a los miembros afectados de la comunidad y generó mayor (Human Rights Watch, 2015). Para contrarrestar este riesgo adicional, el Asesor en Cumplimiento, el organismo de supervisión de la IFC, ha presentado un borrador de consulta sobre su método de protección a los denunciantes por amenazas o represalias contra individuos que presenten quejas contra proyectos financiados por la IFC (Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre Empresas y Derechos Humanos, 2017, 5).

Estrategias judiciales para apelar a la responsabilidad privada

Otra estrategia para lidiar con la participación de la empresa en las presiones ejercidas sobre la sociedad civil es usar medios judiciales para que los actores empresariales rindan cuentas por el daño causado. Como señaló un titular de mandato de la ONU: “[L]a amenaza de ser demandado en la jurisdicción de lugar de origen es muy importante para las empresas multinacionales”. A modo ilustrativo, 28 miembros de una comunidad peruana fueron detenidos por la policía durante tres días en 2005 por protestar contra la Mina Río Blanco. Mientras estuvieron detenidos, sufrieron daños físicos a través de palizas, y las mujeres de la comunidad fueron víctimas de ataques sexuales. Los demandantes solicitaron compensación a la empresa Monterrico, con sede en el Reino Unido, y al peruano Río Blanco (su subsidiaria) por la supuesta participación directa del personal de la empresa en el abuso (BHRRC, 2014). En 2011, los demandantes recibieron una sustancial compensación monetaria a través de un acuerdo con la compañía.

Aunque un caso judicial no puede revertir los ataques, como reparación los miembros afectados de la comunidad recibieron una compensación. El caso también muestra que las empresas tienen responsabilidades legales y deben ser responsables por ellas. Esto puede crear un efecto de disuasión e incentivos para no repetir los actos más allá del caso individual. Sin embargo, desde una perspectiva comunitaria, el uso de la ley plantea una serie de desafíos (ver el Capítulo 11). Uno de ellos es que la mayoría de las leyes nacionales apenas reconocen la responsabilidad de la empresa matriz por las acciones de sus subsidiarias y, por lo tanto, no coinciden con los patrones de negocios globalizados.

Con demasiada frecuencia, el principio general de la separación de la personalidad jurídica (el llamado velo corporativo) impide que las acciones de una subsidiaria se atribuyan a la empresa matriz, incluso cuando la empresa matriz se beneficia financieramente y tiene conocimiento de las acciones, o está involucrado en los negocios de la subsidiaria. Por lo tanto, el caso peruano es una excepción positiva que expone la necesidad de contar con más herramientas para que las empresas cumplan con sus responsabilidades hacia la sociedad civil.

Mecanismos cuasi-judiciales para garantizar la rendición de cuentas

Hay potencial adicional para lograr que las empresas cumplan con sus responsabilidades en los mecanismos cuasi-judiciales, como es el caso de los procedimientos de supervisión basados en las Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales. Los Puntos Nacionales de Contacto (PNC) en los Estados adheridos a las Directrices tienen la obligación de monitorear la implementación de las Directrices y lidiar con las quejas individuales de violaciones. Las comunidades de Odisha en India han usado el procedimiento de la OCDE para llevar a la luz las presiones que enfrentaron durante su resistencia al proyecto siderúrgico de POSCO. Reclamaron a los PNC holandeses, noruegos y surcoreanos, destacando no solo la responsabilidad de la empresa surcoreana, sino también la de los inversionistas holandeses y noruegos. La denuncia alegaba que se había violado el derecho a ser consultados adecuadamente y apuntaba las responsabilidades de la empresa respecto a los ataques físicos y los cargos penales

contra quienes se resistieron a la construcción del proyecto de POSCO (Lok Shakti Abhiyan, 2012).

Por lo tanto, la queja establecía el vínculo entre los procedimientos de consulta inadecuados y el hecho de que los críticos del proyecto sufrieron hostigamiento físico y cargos fabricados. Según los observadores internacionales, el procedimiento fracasó porque la empresa POSCO no quería participar en la investigación a fondo propuesta como base para la mediación. Además, el Fondo de Pensiones noruego se negó a cooperar y el PCN de Corea del Sur ni siquiera aceptó el caso (Balaton-Chrimesm 2015).

Aún así, los procedimientos de PCN ofrecieron una posibilidad para la comunidad local, junto con ONG internacionales, de informar a un público más amplio y presionar a POSCO. La declaración final del PCN holandés, que estableció que los accionistas, incluso aquellos que solo poseían acciones minoritarias, tenían de todas maneras la responsabilidad de prevenir o mitigar los impactos negativos de la empresa sobre los derechos humanos, también fue un resultado importante del procedimiento de la OCDE.

En otros casos, los PNC han tenido más éxito al recordarles a las empresas sus responsabilidades. Por ejemplo, el PNC del Reino Unido se ocupó de la supuesta violación a los derechos de consulta de la comunidad Dongria Kondh en Odisha como resultado de la planificación de una mina de bauxita por la empresa británica Vedanta. A pesar de la negativa de Vedanta a participar en el mecanismo, el PNC del Reino Unido continuó con el procedimiento. Al final, el PNC emitió una evaluación detallada de cómo Vedanta no respetó los derechos de consulta de la comunidad, concluyendo que no se llevó a cabo una consulta adecuada (Punto de Contacto Nacional del Reino Unido–Directrices de la OCDE 2009). Cinco años más tarde, el Tribunal Supremo de India llegó a la misma conclusión (véase el Capítulo 3).

Sin embargo, los PNC no siempre son tan exhaustivos como el del Reino Unido. Un ejemplo negativo es el rechazo por parte del PNC australiano de la queja del Comité Sudafricano de Crisis Amadiba sobre la empresa minera australiana MRC. La queja fue rápidamente rechazada porque el PNC afirmó que no había forma de obtener pruebas de las acusaciones formuladas y porque las comunidades declararon expresamente que no deseaban más negociaciones con la compañía. Bajo esta línea argumentativa, el PNC australiano concibió equivocadamente su propia función. En lugar de rechazar el caso, el PNC debió haber aprovechado la ocasión para realizar una investigación propia de los hechos y evaluar adecuadamente la conducta de la empresa en relación con las Directrices de la OCDE a fin de definir lo que se espera de las empresas bajo los actuales estándares internacionales.

En resumen, los PNCs de la OCDE ofrecen la posibilidad de abordar el espectro entero de las violaciones a los derechos humanos presentes en las luchas por los recursos naturales. Las violaciones a los derechos civiles y políticos de los manifestantes pueden ser expresadas, así como las violaciones al derecho a la consulta. Sin embargo, para superar las deficiencias expuestas en los casos anteriores, es necesario establecer los recursos financieros para las actividades de investigación de los PNC, así como publicar declaraciones claras de las violaciones, incluso cuando las empresas se nieguen

a tomar parte en los procedimientos. La sociedad civil debe seleccionar cuidadosamente los PNC a los que se dirigen sus reclamos, ya que varios PNC tienen distintos registros de seguimiento para involucrarse de manera constructiva en las quejas.

Quejas ante el Grupo de Trabajo sobre Empresas y Derechos Humanos de las Naciones Unidas

El Grupo de Trabajo sobre Empresas y Derechos Humanos de las Naciones Unidas, creado como resultado de la adopción del UNGP, también puede ofrecer reparaciones por medio de su mecanismo de denuncia individual. El viaje del Grupo de Trabajo a México fue recibido de manera positiva por la sociedad civil local por crear conciencia respecto a las empresas y los derechos humanos, y por ofrecer un fuerte apoyo a las ONGs nacionales y las comunidades afectadas gracias a su informe final. Lo anterior se debió en gran parte a los esfuerzos de las organizaciones locales de la sociedad civil, que documentaron sistemáticamente más de 60 casos de abuso por parte de actores del sector privado y los presentaron al Grupo de Trabajo.

Estos métodos, sin embargo, no deben sobreestimarse. Una ONG filipina que envió informes sobre empresas al Grupo de Trabajo de la ONU informó que nunca recibió una respuesta. Mientras tanto, los socios indígenas de otra ONG filipina llegaron a la conclusión de que, por el momento, no valía la pena comprometerse con el mecanismo de quejas del Grupo de Trabajo debido a que habían obtenido pocos resultados tangibles. Todos los procedimientos especiales de las Naciones Unidas tienen una gama limitada de opciones para el seguimiento de casos individuales y generar cambios (ACNUDH [Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos], 2008).

Mucho depende de la capacidad personal de los titulares de mandatos de recaudar fondos suficientes, lo cual significa que es necesario el apoyo financiero para fortalecer el mandato del Grupo de Trabajo. No obstante, además de las restricciones de financiamiento y mandato, el Grupo de Trabajo actualmente está desarrollando un documento de orientación que le permitirá ofrecer un foro con la capacidad de evaluar específicamente las presiones ejercidas sobre los actores de la sociedad civil causadas o vinculadas a actividades comerciales.

El potencial de los Planes Nacionales de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos

Las instituciones gubernamentales desempeñan un papel fundamental en la protección de la sociedad civil contra las restricciones, así como en garantizar un proceso neutral para el desarrollo de los recursos naturales (véase el Capítulo 8). Un paso hacia el cumplimiento de las obligaciones de los gobiernos es el desarrollo de un Plan Nacional de Acción (PNA) para implementar los UNGP. Hasta ahora dieciocho países han adoptado planes de acción nacionales, aunque ninguno de los países estudiados en este informe lo haya hecho (BHRRC, 2017). Tras la visita del Grupo de Trabajo sobre Empresas y Derechos Humanos de las Naciones Unidas a México en septiembre de 2016, se alentó al Estado mexicano y a la sociedad civil a participar en el desarrollo de un PNA con un enfoque en la protección de los defensores de los derechos humanos y la sociedad civil. Sin embargo, las responsabilidades no deberían ser asumidas solo por los Estados donde se lleva a cabo la explotación de los recursos, sino también

por los Estados de origen de las empresas. Estos Estados pueden usar los PNA para explicitar las expectativas de los derechos humanos y los mecanismos de monitoreo para las empresas con sede en su jurisdicción, en relación, por ejemplo, con el crédito a la exportación y las decisiones de garantía de inversión.

Con la excepción del PNA del Reino Unido, los planes de otros países no hacen referencia explícita a la protección de los defensores de los derechos humanos en el contexto de las actividades comerciales. El PNA del Reino Unido estipula el compromiso del gobierno británico de instruir a sus embajadas para apoyar a los defensores de los derechos humanos, en consonancia con las Directrices de la UE sobre Defensores de los Derechos Humanos, así como proporcionar fondos para apoyar el acceso de la sociedad civil a reparaciones por violaciones a derechos humanos y a proteger a los defensores de derechos humanos (Gobierno del Reino Unido, 2013, 2016). Una guía útil sobre cómo enmarcar el tema del espacio cívico en los PNA ya se ha desarrollado. Las responsabilidades empresariales deben abarcar el respeto y la protección del espacio cívico, mientras que las responsabilidades del Estado deben enfatizar el deber de recordar a las empresas sus obligaciones en relación con las actividades comerciales nacionales y, en particular, extraterritoriales (ISHR e ICAR, 2016).

La función de supervisión de las instituciones nacionales de derechos humanos

Las INDH pueden desempeñar un papel importante en la supervisión del comportamiento comercial, pero los entrevistados expresaron su frustración por la falta de independencia y el funcionamiento efectivo de muchas INDH (ver el Capítulo 8). La Alianza Global de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (2017) recientemente se propuso analizar y apoyar a las INDH y a todos los actores de la sociedad civil para que desempeñaran su papel de manera efectiva en la implementación de los ODS. La revisión por pares de las prácticas existentes de las INDH en el espacio de la sociedad civil en las luchas por los recursos naturales debe ser parte de esta línea de trabajo. En consonancia con los llamados Principios de París, que constituyen la base del funcionamiento de las INDH, deben desarrollarse asimismo competencias cuasi-judiciales para abordar las denuncias individuales, tanto en los países donde se produce la explotación de los recursos naturales como en los países de origen de las empresas que operan en ellos.

Los mecanismos individuales de denuncia en las INDH de la nación de origen crearían una herramienta adicional para promover la responsabilidad corporativa al tiempo que evitarían que los gobiernos anfitriones violaran las normas. El apoyo de la Alianza Global de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (2017) para instituciones nacionales bajo presión, como la INDH filipina, que el presidente Duterte amenazó con abolir si investigaba presuntos abusos cometidos por las fuerzas de seguridad, es otra herramienta para influir en los gobiernos renuentes.

Reglas vinculantes para las empresas: legislación nacional e internacional

La Ley de Vigilancia Francesa (LOI n. ° 2017-339, del 27 de marzo de 2017) es un buen ejemplo de legislación nacional que estimula la responsabilidad corporativa. Re-

quiere que las empresas adopten un plan para realizar una evaluación de riesgos de derechos humanos para sus propias operaciones, sus subsidiarias y sus socios comerciales. Como resultado de la evaluación de riesgos, la empresa debe implementar medidas para prevenir y mitigar los riesgos identificados. Así, la sociedad civil puede utilizar las evaluaciones de riesgo de los derechos humanos redactadas en virtud de la Ley de Vigilancia como base para buscar soluciones a los impactos negativos relacionados con la reducción o el cierre del espacio cívico.

Si se supone que el negocio en general debe cambiar su enfoque a largo plazo, entonces las empresas deben ser vistas como una parte integral de la dinámica que ocurre en las diferentes etapas de la explotación de los recursos naturales, lo que incluye las frecuentes restricciones al espacio cívico. La sociedad civil tiene una serie de herramientas a su disposición para obligar a las empresas a cambiar su proceder. Estos cambios pueden traducirse en que las empresas redacten una política sobre los defensores de los derechos humanos o que una empresa denuncie públicamente la intimidación de un crítico al proyecto, con la amenaza de retirarse si alguien sale lastimado. La inclusión de previsiones relevantes en los contratos o acuerdos de desarrollo comunitario puede facilitar que las empresas cumplan sus promesas.

El apoyo de las instituciones financieras a las empresas también debe ser ajustado para incluir la protección a los críticos del proyecto, así como sanciones en caso de que el CLPI no se garantice. Las demandas judiciales también pueden tener un efecto disuasivo, así como los procedimientos cuasi-judiciales contribuyen a establecer jurisprudencia respecto a lo que puede calificarse como cumplimiento por parte de la empresa a las leyes y directrices relevantes. Los PNA pueden ser un primer paso para centrar la atención en las responsabilidades empresariales en relación con la preservación del espacio cívico, especialmente a la luz de las obligaciones extraterritoriales de los Estados. Sin embargo, a fin de cuentas, la legislación nacional vinculante o un tratado internacional armonizado resulta indispensable para regular el comportamiento empresarial (Grupo de Trabajo Intergubernamental de Composición Abierta sobre las Empresas Transnacionales, 2017).

11 Recurrir a medidas jurídicas para proteger y crear espacios de participación cívica en la esfera de los recursos naturales

Las leyes y los procedimientos legales desempeñan un papel clave en la configuración de las distintas etapas de la explotación de los recursos naturales, así como de los derechos de participación de la sociedad civil durante dichas etapas. Los tratados de inversión bilaterales y multilaterales, las leyes mineras y las políticas de desarrollo nacional permiten a los gobiernos y a las empresas acceder, usar y explotar los recursos naturales. Al mismo tiempo, las convenciones internacionales de derechos humanos, las constituciones nacionales y las leyes administrativas otorgan a las ONGs y a los activistas comunitarios los derechos civiles y políticos para alzar la voz, organizarse y tener influencia sobre los proyectos de explotación.

Las empresas a menudo usan los litigios como una herramienta para avanzar sin problemas con la explotación de los recursos en acuerdos de resolución entre inversionistas y Estados o en los tribunales nacionales. Mientras tanto, los gobiernos y las empresas recurren a los fiscales y los tribunales penales para silenciar tanto voces inconvenientes como “alborotadores”. Ante una orden de arresto o una investigación criminal, los miembros de la comunidad necesitan abogados para montar una defensa efectiva. Sin embargo, la sociedad civil no debe estar limitada al uso defensivo de la ley. Las comunidades y las ONGs pueden impulsar de manera proactiva el reconocimiento judicial de sus derechos participativos para formar parte de la toma de decisiones en el ámbito de los recursos naturales. Tras la disolución de una manifestación, por ejemplo, los líderes de los movimientos sociales pueden buscar procedimientos legales para insistir en el reconocimiento de su libertad de reunión y, por lo tanto, asegurar un espacio para futuras manifestaciones. La sociedad civil puede y debe usar acciones legales para proteger y expandir el espacio cívico.

Las leyes que definen las posibilidades de explotación de los recursos y aquellas que describen los derechos de protección representan el nexo entre el desarrollo de los recursos naturales y el espacio de la sociedad civil. Para los actores de la sociedad civil, una preocupación apremiante es cómo involucrarse efectivamente en los

procedimientos legales que impulsen un espacio abierto e inclusivo para la sociedad civil durante la toma de decisiones en el ámbito de los recursos naturales. Para maniobrar de manera eficaz en dichos procedimientos legales, la sociedad civil necesita conocer sus derechos y tener acceso a abogados. Además, el poder judicial y los fiscales deben ser imparciales, lo cual no solo significa verse libres de corrupción, sino también estar adecuadamente protegidos de intimidación alguna.

En los lugares donde estas condiciones no se cumplen, la sociedad civil se encuentra estructuralmente en desventaja para usar la ley a fin de defenderse de las presiones legales (criminalización y demandas SLAPP) y para hacer un uso proactivo de la ley con el objeto de mejorar el espacio cívico (litigio por derechos participativos). A lo largo de los años, los activistas han desarrollado una serie de estrategias para contrarrestar los cargos criminales injustificados y lidiar con investigaciones penales inoportunas. Dada la amplia gama de atribuciones que conlleva la definición de una conducta “criminal”, los procedimientos legales pueden usarse con facilidad para restringir las libertades civiles y políticas, y paralizar futuras acciones de la sociedad civil. Las estrategias efectivas de respuesta legal pueden incluir observación de procesos penales, rendición en masa y revisión judicial.

11.1 El papel del poder judicial para salvaguardar el espacio cívico en la esfera de los recursos naturales

La trayectoria de la comunidad Bathlabine en Limpopo, Sudáfrica, ilustra la importancia de los procedimientos legales, defensivos y proactivos para defender y ampliar el espacio para los críticos de un proyecto de minería (ver Cuadro de texto 5). En este caso, debido a la oposición local a la mina, se necesitaba apoyo legal para defender a los miembros de la comunidad contra los cargos de difamación. Además de evitar las acusaciones de difamación, el uso estratégico y proactivo de los procedimientos legales, combinado con la atención de los medios y la movilización comunitaria para detener la mina, dio como resultado al arresto de su director (Mail y Guardian, 2014).

Acción legal en la comunidad Bathlabine en Limpopo, Sudáfrica

La comunidad Bathlabine se enfrentó a un proyecto de extracción de arcilla de Blue Platinum Ventures en 2005. Las operaciones de la mina invadieron sitios sagrados y causaron degradación ambiental. Los intentos de la comunidad por averiguar más acerca de la mina, a través de las autoridades tradicionales, no tuvieron resultados. Entonces, un miembro de la comunidad decidió establecer una red que incluía abogados ambientales. Las negociaciones con la empresa no llevaron a ninguna parte, pero la compañía demandó al fundador de la organización comunitaria por daños a su reputación (2 millones de rands sudafricanos, unos €122,000 euros). El fundador necesitó defenderse de estas acusaciones. Asistido por un abogado de una ONG sudafricana, el caso se abandonó.

Al acudir a los tribunales, la organización obtuvo acceso a la evaluación de impacto ambiental y al plan de gestión. Luego se enteraron de que las operaciones mineras ya habían comenzado sin el permiso ambiental requerido. La organización comunitaria decidió emprender acciones legales proactivas y presentó una denuncia penal contra los directores de Blue Platinum Ventures. De manera simultánea, la organización creó un periódico local para informar regularmente sobre el caso, lo que finalmente despertó el interés de los medios tradicionales urbanos. El caso judicial contra Blue Platinum Ventures y varios de sus directores comenzó en forma en 2013. Como resultado, un director enfrentó una sentencia de suspensión de cinco años de prisión con la condición de que se reparara el daño ambiental resultante de las actividades mineras. Luego de que no se emprendiera rehabilitación alguna, un caso sucesivo fue llevado al Tribunal Superior, en el cual el juez encontró al director en desacato debido a su inactividad, y ordenó a la empresa que rehabilitara el área.

Defensa legal contra presiones legales

Cuando las empresas y los gobiernos usan la ley para restringir los derechos civiles y políticos a través de investigaciones criminales o demandas SLAPP contra activistas y personal de ONG, la sociedad civil se ve involucrada de manera involuntaria en procedimientos legales. Un representante de una ONG sudafricana dejó en claro que tuvieron que buscar apoyo legal por la mera necesidad de continuar con su trabajo: “Necesitamos representación legal para saber que contamos con una defensa legal si el gobierno o la corporación toman represalias por llevar a cabo una cierta acción”.

Los críticos del proyecto también pueden enfrentar acusaciones o cargos falsos. Un organizador comunitario del movimiento en contra del proyecto siderúrgico de POSCO en Odisha, India, reveló que “en 2014, después de la marcha contra las instalaciones de POSCO, la empresa presentó alrededor de 500 casos penales. Se acusó a más personas de las que habían estado allí”. Con base a estos cargos, cientos de miembros de la comunidad tienen órdenes de arresto pendientes en su contra y podrían pasar un periodo en una (prolongada) detención preventiva. Como resultado, varios miembros de la comunidad han informado que no pueden salir de sus casas o de sus pueblos por temor a ser arrestados. Por esta razón, el acceso a suministros esenciales para la subsistencia así como a instalaciones médicas se ha vuelto difícil. Un miembro del personal de una ONG sudafricana también relató experiencias de la comunidad con presiones legales agresivas en Limpopo: “Las empresas mineras actualmente se aprovechan del hecho de que las comunidades son pobres y no tienen acceso a una buena defensa legal. Así que pueden silenciarlas usando la ley. En ese sentido, el litigio ayuda a contrarrestar esta medida, a decir *mira, hay respaldo legal*. Sin embargo, por el momento el litigio es reactivo y me gustaría que fuera más proactivo”. Por lo tanto, los procedimientos legales son indispensables para defenderse de las restricciones legales, pero también *necesarios* como un mecanismo para reclamar, de forma proactiva, los derechos para proteger y ampliar el espacio cívico.

Uso proactivo de procedimientos legales

Cuando las leyes internacionales y nacionales reconocen los derechos de participación, la sociedad civil puede reclamar de manera proactiva y hacer valer sus derechos al CLPI, las consultas públicas y el acceso a la información relevante. La sociedad civil ha obtenido importantes éxitos legales en este sentido. Por ejemplo, la comunidad de San Dionisio en México hizo que un juez suspendiera un parque eólico después haber argumentado, con éxito, que no se había respetado su derecho al CLPI (Capítulo 4). La sociedad civil también puede decidir litigar para obtener información sobre un proyecto propuesto. En Sudáfrica, la comunidad Bathlabine que se resistió a la propuesta de mina de Blue Platinum Ventures obtuvo acceso a la evaluación de impacto ambiental del proyecto únicamente a través del uso de procedimientos legales (ver Cuadro de texto 5). Otras comunidades afectadas en Sudáfrica impedidas de realizar manifestaciones debido a los requisitos excesivamente gravosos creados por las autoridades administrativas, han recurrido a los tribunales para reclamar su derecho a la reunión pacífica. Igual de importantes son los procedimientos legales para impulsar el reconocimiento a derecho a iniciar una ONG (derecho a la libertad de asociación). Así, las ONGs en India han acudido a los tribunales en un intento de derogar las restricciones a la Ley de Regulación de Contribuciones Extranjeras para que las ONGs obtengan fondos (Amnistía Internacional y Human Rights Watch, 2016; Amnistía Internacional, 2017a).

Judicialización de la política

La gobernanza de los recursos naturales es un proceso plenamente político que implica ponderar intereses múltiples a diferentes grados, incluidos los intereses comerciales, de inversión, ambientales, sociales y laborales a nivel local, nacional, regional e internacional. Este proceso político tiene lugar en un marco conformado por un gran número de leyes y regulaciones. Por lo tanto, las empresas y los gobiernos, así como las ONGs y las comunidades, recurren a diferentes procedimientos legales si la toma de decisiones entra en estancamiento, si no están de acuerdo con las decisiones tomadas, o si se les excluye por completo del proceso de toma de decisiones. En los procedimientos judiciales resultantes, a menudo los jueces tienen que atar los cabos sueltos de la legislación y proporcionar respuestas concretas cuando los conceptos no están claramente definidos. El “interés público” es uno de estos conceptos. Por ejemplo, un gobierno puede argumentar que un proyecto en particular debería seguir adelante porque es de interés público, anulando así los intereses particulares de una comunidad. Cuando los tribunales reconocen que los proyectos de recursos naturales sirven a los objetivos nacionales de desarrollo, los críticos del proyecto son fácilmente estigmatizados como anti-desarrollo o retroactivos (para un ejemplo, véase Rajagopal, 2005, 203-204). Paradójicamente, cuando un proyecto comercial que utiliza recursos naturales se considera de interés público, el espacio de la sociedad civil para participar en la toma de decisiones suele ser limitado.

A nivel mundial, los movimientos sociales y la sociedad civil han comenzado a utilizar de manera proactiva estrategias legales para generar un cambio social, una medida destacada como uno de los aspectos de la llamada judicialización de la política

(Sieder et al., 2005). El fortalecimiento de las voces de la comunidad y los derechos de participación a través de procedimientos legales también se ha denominado el potencial de la ley para crear una “globalización contra hegemónica desde abajo” (de Sousa Santos y Rodríguez-Garavito, 2005). Sin embargo, las empresas y los gobiernos suelen estar mejor posicionados para usar procedimientos legales con el fin de proteger sus intereses. En general, poseen más recursos financieros, mejor conocimiento del proyecto planificado y un acceso más fácil a abogados. Lanzar denuncias criminales contra los críticos de la sociedad civil es relativamente fácil y sin riesgos para el demandante, mientras que las investigaciones penales pendientes pueden perjudicar seriamente a activistas y organizaciones. Para garantizar que las herramientas legales fortalezcan los derechos de la sociedad civil a participar y alzar la voz, es esencial mejorar las estructuras de oportunidades legales en contextos particulares.

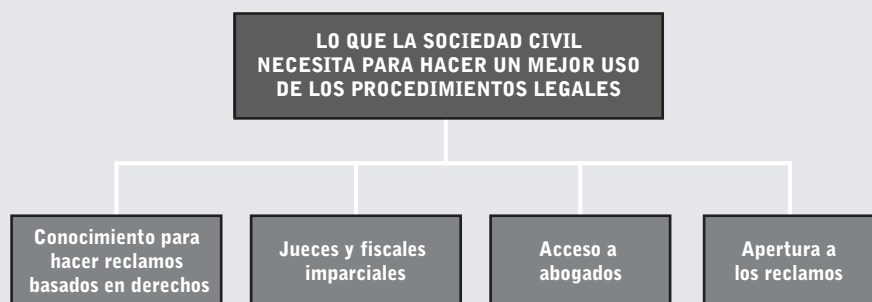
11.2 Cómo la sociedad civil puede hacer un mejor uso del cuerpo de legislación para proteger y crear espacios de participación en la esfera de los recursos naturales

Las entrevistas revelan que los miembros de la comunidad suelen ser escépticos respecto al valor agregado de usar procedimientos legales. La ley solía considerarse como algo arriesgado, a utilizarse con precaución, principalmente debido a experiencias pasadas negativas. Como explicó un granjero desposeído en Filipinas: “Nunca hemos tratado de usar medios legales y acudir a los tribunales. No estábamos seguros si este era el camino correcto y, basándonos en las experiencias de otros, rara la vez se tiene éxito”. Desde luego, acudir a los tribunales no es garantía de éxito. Sin embargo, algunos aspectos que hacen que las comunidades eviten el uso de procedimientos legales pueden abordarse mejorando específicamente el acceso a los tribunales y aumentando las posibilidades de tener un juez justo y receptivo. El siguiente gráfico muestra cuatro aspectos altamente relevantes para que las comunidades hagan un mejor uso de los procedimientos legales, tanto en caso de que necesiten defenderse de las acusaciones de manera involuntaria, como en caso de que, de manera proactiva, incluyan procedimientos legales en su estrategia para proteger o ampliar su espacio para organizarse y alzar la voz.

Conoce tus derechos

Las comunidades a menudo desconocen las leyes que, al menos en teoría, les brindan protección, ya sean los derechos de los que marchan en una manifestación o los derechos de los indígenas a la consulta. Un abogado en Filipinas, sobre los intentos de los agricultores sin tierra para implementar la reforma agraria y resistirse al agronegocio corporativo a gran escala, dijo: “Los agricultores en realidad no conocen sus derechos y las garantías que la ley les brinda. Firmaron contratos y aceptaron condiciones cuyas consecuencias no pudieron comprender por completo”. Por lo tanto, están excluidos de tener una opinión significativa en el desarrollo de los recursos naturales por la sencilla razón de que desconocen sus propios derechos.

Figura 5: Lo que la sociedad civil necesita para hacer un mejor uso de los procedimientos legales



Fuente: diseñada por los autores.

Algunas organizaciones no gubernamentales y redes internacionales, así como organizaciones nacionales, ofrecen apoyo clave a través de actividades educativas y seminarios de “conoce tus derechos” con organizaciones locales y activistas. En Filipinas y Sudáfrica, la brecha de conocimiento también está cubierta por supuestos auxiliares jurídicos, que poseen un cierto nivel de conocimiento de la ley y sus procedimientos, están estrechamente afiliados a las comunidades afectadas, o incluso son miembros de ellas, y establecen conexiones con ONG urbanas y nacionales. Aunque son alabados por el papel positivo que desempeñan, el número de auxiliares jurídicos en Sudáfrica ha disminuido en los últimos años, lo cual es motivo de preocupación.

Como destacó un representante de una ONG: “Son necesarias estas personas que están en las comunidades, en el terreno y conocen la ley, y al mismo tiempo, hablan con la gente. En términos de impacto, su presencia protege a las comunidades y crea un espacio para que las comunidades actúen. También son la interfaz con los abogados y les dicen a las empresas cuáles son los derechos de las comunidades”. Para revertir esta situación, las organizaciones de la sociedad civil y los gobiernos nacionales e internacionales tienen una función que cumplir. Deben continuar y mejorar sus esfuerzos para conducir, facilitar y financiar la capacitación legal, así como apoyar los esfuerzos por fortalecer la institución de los asistentes jurídicos, los cuales desempeñan un papel importante para la sociedad civil local, ya sean comunidades u organizaciones comunitarias.

Asegurar el acceso a abogados que operen libres de presiones

Las comunidades y las ONGs locales afectadas por las restricciones al espacio cívico suelen tener dificultades para acceder a abogados. Con frecuencia sencillamente no hay suficientes abogados para lidiar con la cantidad de casos que involucran cargos criminales o violaciones a los derechos de consulta. En Limpopo, Sudáfrica, un representante de una ONG destacó un problema más específico: “[L]as minas grandes

compraron todas las firmas de abogados en la zona. Así que a donde quiera que vayas, todas las firmas de abogados están empleadas por ellas, tienen un conflicto de intereses y no te respaldan, dado que son clientes suyos. Es un problema enorme lograr acceder a abogados”.

En el ámbito de los recursos naturales, las restricciones al espacio cívico suelen tener lugar en áreas remotas y rurales, donde no residen abogados. Se necesita viajar para iniciar el contacto con los abogados e iniciar los juicios, lo cual implica un costo que las comunidades y el personal de las ONGs locales no pueden pagar. Algunos fondos de emergencia existentes para los actores de la sociedad civil bajo amenaza ya prevén la posibilidad de utilizar recursos para la defensa legal, como el Fondo de Asistencia de OSC de Lifeline Emballada. Sin embargo, este apoyo por lo general se limita a pequeñas subvenciones que permiten la representación legal en casos urgentes de acusaciones penales. Los fondos existentes rara vez se ocupan del uso proactivo de procedimientos legales para reclamar derechos participativos, los cuales tienden a tomar más tiempo y con resultados menos seguros.

Para la mayoría de los abogados no es un negocio rentable la defensa contra órdenes de arresto infundadas ni dar inicio a acciones legales para acceder a documentos en nombre de habitantes pobres de entornos rurales o de ONG con problemas financieros. Por lo tanto, la representación legal adecuada para las comunidades y las ONGs está esencialmente excluida del modelo de negocio económico prevaleciente en la profesión legal. En consecuencia, un miembro de la comunidad sudafricana en Limpopo acusó a los abogados de estar interesados solo en el dinero, y afirmó que “no son diferentes de la mina misma. Son todos iguales, incluidos los que trabajan para las ONGs. Al final, quieren dinero para su financiación. Solo vienen por los casos donde la atención de los medios fue alta, y cuando el daño ya ocurrió, para poder usar la historia como un modo de atraer financiación. Pero eso no ayuda, porque la próxima persona se verá afectada individualmente. No ofrecen ayuda legal para evitar que el problema vuelva a ocurrir”. Tal como lo destaca el entrevistado anterior, incluso cuando las ONGs llenan el vacío dejado por los bufetes de abogados regulares y participan en litigios para defender y apoyar a la sociedad civil, es posible que no logren obtener fondos para todo tipo de casos. El aumento de los fondos para el trabajo de estas ONG es una prioridad clave para los donantes que apoyan acciones legales diseñadas para garantizar el espacio cívico en el ámbito de los recursos naturales.

Cuando abogados independientes u ONGs legales toman casos para salvaguardar el espacio cívico en el campo de los recursos naturales, corren el riesgo volverse objeto de todo tipo de restricciones (ver el Capítulo 7). Las ONGs internacionales han desarrollado programas de apoyo específicamente para estos abogados. Por ejemplo, la fundación Dutch Lawyers for Lawyers (Abogados Holandeses para Abogados) ha producido varios informes sobre la situación extrema de los abogados en Filipinas (Dutch Lawyers for Lawyers, 2006, 2008). Aún así, la solidaridad internacional no siempre puede proporcionar un apoyo práctico. Un abogado filipino que defiende a los miembros afectados de la comunidad en el campo de los recursos naturales, quien también fue objeto de amenazas, ataques e investigaciones criminales, dijo que lo

que más lo ayudó fue una red de abogados filipinos que se ocupan mutuamente de los casos presentados contra ellos mismos. Como él dijo, saber que alguien entendido y familiarizado con la situación estaba cuidando su caso (en contra del abogado) fue lo más tranquilizador y, a la vez, lo más efectivo para poder seguir trabajando.

En resumen, el acceso de la sociedad civil a los abogados gira en torno a una serie de problemas. Las comunidades y las organizaciones comunitarias carecen de los recursos y las conexiones necesarias para encontrar abogados apropiados en sus proximidades. Los esquemas de financiamiento también deben ponerse a disposición de las comunidades para acceder a mayor apoyo legal, especialmente para las estrategias de litigación proactivas. Finalmente, se necesita apoyo adicional para la protección de los abogados que ya se dedican a apoyar a las comunidades y las ONGs. El diseño de dicho apoyo debe tomar en cuenta las necesidades de los afectados e incluir, en particular, el fortalecimiento de las redes de abogados dentro de los países donde las restricciones tienen lugar.

Protección para jueces y fiscales imparciales

Incluso si los casos llegan a los tribunales, no hay garantía de que los jueces sean imparciales. Un representante de una ONG en Filipinas comentó que “en el 90% de los casos, la judicatura local de todos modos se pondrá del lado de los terratenientes más poderosos”. Casi nunca se llevan a cabo acciones judiciales contra los perpetradores de hostigamiento físico y asesinatos, lo cual conduce a un entorno de impunidad y falta de disuasión. En India, el coordinador de campaña contra la planta siderúrgica de POSCO señaló: “Nos gustaría hacer contra-demandas contra las empresas y la gente nos ha aconsejado que lo hagamos, pero si la policía está en manos de la compañía, ¿de qué sirve?”

Aunque la corrupción en el sector de los recursos naturales puede ser causa de la inactividad de la policía, fiscales o jueces, no debe olvidarse que estas autoridades también pueden enfrentar hostigamiento e intimidación si se oponen a intereses poderosos e indagan a los responsables de acosar o asesinar a los críticos. Un ejemplo de Indonesia es un recordatorio del hostigamiento contra el poder judicial. Un juez condenó a Tommy Suharto, hijo del ex presidente del país, por cargos de corrupción. Después del juicio, y de negarse a aceptar un soborno de \$200,000 dólares, el juez fue asesinado a plena luz del día en Yakarta (Van der Borgh & Terwindt, 2014, 103). A pesar de enfrentar riesgos concretos en tales contextos, apenas hay apoyo para jueces y fiscales. Según un abogado que trabaja en casos de reforma agraria en Filipinas, pese a que los fiscales activos están verdaderamente amenazados en Filipinas, apenas reciben apoyo institucional en respuesta a tales amenazas. La Asociación de Fiscales Nacionales de Filipinas no aborda casos de hostigamiento contra sus miembros y, aunque el Sindicato Nacional de Abogados del Pueblo presta apoyo a abogados en casos de intimidación, amenazas y ataques, no lo hace para los fiscales. Las redes internacionales de abogados y jueces podrían llamar la atención sobre la necesidad de esta protección a fin de garantizar la imparcialidad de los jueces y los fiscales.

Mejorando la respuesta a los reclamos

Al final, la estructura de oportunidad legal consiste no solo de los aspectos procedurales relacionados con el acceso a la justicia o a financiamiento legal, sino que también depende de la respuesta del poder judicial a los argumentos políticos en juego (Hilson, 2002, 239). Para que los reclamos tengan una oportunidad en el tribunal, deben ser considerados legítimos. Es crucial contrarrestar la estigmatización y respaldar los argumentos y las narrativas promovidas por la sociedad civil con voces influyentes. A través de alianzas estratégicas, la sociedad civil puede buscar el respaldo de instituciones respetadas que apoyen públicamente sus reclamos.

En general, las organizaciones de la sociedad civil tienden a estar en desventaja estructural con respecto a los actores corporativos y gubernamentales a la hora de utilizar procedimientos legales en el ámbito del desarrollo de recursos naturales. Las comunidades afectadas y las organizaciones comunitarias necesitan apoyo adicional para utilizar más provechosamente los procedimientos legales para proteger sus derechos civiles y políticos, y salvaguardar el espacio para la participación. Este apoyo debe centrarse en conocer sus derechos, aumentar el acceso a abogados y garantizar recursos financieros para iniciativas legales proactivas y defensivas. También debe incluir el apoyo institucional para que las autoridades procesales y el poder judicial mantengan su independencia, así como proporcionar legitimación pública para que las demandas de la sociedad civil aumenten la respuesta a sus argumentos en los tribunales.

11.3 Defensa contra el uso abusivo del derecho penal: estrategias contra la criminalización

La criminalización es una característica generalizada de la impugnación en el ámbito de los recursos naturales (Rojas Páez & Terwindt, 2014). Las denuncias y los procedimientos penales pueden ser utilizados para obstaculizar y silenciar a los opositores políticos por medio de delitos demasiado amplios, investigaciones preventivas y cargos inventados o fabricados (Terwindt, 2014). Tales prácticas son más comunes en lugares donde la policía, los fiscales y los tribunales pueden no ser independientes, como es el caso en algunas áreas rurales de los países estudiados en este informe, por ejemplo, Mindanao en Filipinas. Por lo tanto, organizar la representación legal no siempre resulta suficiente para evitar este tipo de investigación criminal y sus consecuencias. Las experiencias de la sociedad civil con estos usos abusivos de la ley y el procedimiento penal han producido una serie de estrategias de respuesta (ver Figura 6).

Observación de juicios

Un efecto importante de los cargos criminales es el descrédito del acusado (Terwindt, 2012). Para contrarrestar la deslegitimación, la observación de juicios ha demostrado ser un método efectivo. Cuando los fiscales deciden imponer cargos para acceder más fácilmente a la detención preventiva, un monitoreo independiente y publicitado del juicio por representantes de embajadas en el país o personal de ONG internacionales puede obligar a los fiscales y jueces a respetar los límites de la ley.

Figura 6: Estrategias de respuesta a la criminalización



Fuente: diseñada por los autores .

Al examinar a los jueces y fiscales, los observadores los presionan para que realicen sus funciones de manera responsable, a la vez que expresan su preocupación pública sobre la imparcialidad de los procedimientos y otorgan al acusado, al abogado defensor y a otros partidarios un sentido de legitimidad y una confianza renovada (OHCHR, 2001, 285).

En Filipinas, la organización IPON realiza un monitoreo de prueba y envía informes breves sobre juicios específicos a embajadas y misiones de la UE con el fin de atraer la atención internacional sobre los casos. De acuerdo con las Directrices de la UE sobre Defensores de los Derechos Humanos, como parte de su trabajo, las misiones de la UE pueden realizar observaciones de prueba (Unión Europea, 2008). Sin embargo, nuestras llamadas a la misión de la UE en India para un monitoreo de prueba de apoyo permanecieron sin respuesta en relación con cargos penales y órdenes de arresto pendientes contra cientos de miembros de la comunidad en Odisha después de su protesta pública contra el proyecto siderúrgico de POSCO (Capítulo 3). Otras organizaciones de la sociedad civil, empleados de embajadas extranjeras y personal de instituciones gubernamentales internacionales podrían participar más activamente en el monitoreo de juicios a fin de apoyar a los críticos de los proyectos en el ámbito de los recursos naturales contra el uso abusivo del aparato del derecho penal para reprimir la expresión y el espacio de la sociedad civil.

Presentar cargos contra los que amenazan e intimidan a los críticos de los proyectos

Una organización en México desarrolló la estrategia de presentar cargos contra los responsables de amenazas a los críticos de los proyectos. Un representante de la ONG en Oaxaca informó que comenzaron a hacerlo cuando quedó claro que los que se oponían a los parques eólicos tenían muchas demandas penales pendientes en su contra, mientras que los defensores del parque eólico tras las amenazas y la intimidación no tenían ninguno. Por lo tanto, a fin de “equilibrar las cuentas”, como lo expresó el entrevistado, la ONG apoyó a los líderes del movimiento en la presentación de

quejas en respuesta a incidentes de amenazas o acoso. Aunque las denuncias no fueron investigadas por el fiscal adecuadamente, el representante de la ONG concluyó que al menos ayudó psicológicamente a los líderes del movimiento saber que no eran solo objeto de acusaciones, sino que también podían presentar cargos por los daños que se les había hecho. Así, pese a las pocas posibilidades de que los perpetradores sean enjuiciados y sancionados, las contrademandas pueden generar un sentido de legitimidad para quienes las presentan. Además, las contrademandas criminales son relativamente fáciles de preparar y no requieren del pago de una tarifa judicial. En los casos en que la policía, la fiscalía o los tribunales no reaccionan apropiadamente a los cargos, es posible exponer públicamente la falta de independencia o la impunidad prevaeciente, o hacerlas del conocimiento de los mecanismos de vigilancia de los derechos humanos a nivel nacional e internacional.

Rendición en masa

Además del apoyo en casos específicos, se necesitan estrategias de respuesta que impidan futuras tácticas de criminalización. Los miembros de la comunidad en Filipinas han utilizado con éxito la táctica de la “rendición en masa” para llamar la atención sobre la naturaleza masiva de las acusaciones penales contra los campesinos sin tierra que impulsan la implementación de una verdadera reforma agraria. En un caso, 132 agricultores de la península de Bondoc enfrentaron cargos penales por robo calificado, difamación y allanamiento en las mismas tierras que les habían sido adjudicadas en virtud del programa de reforma agraria. Se rindieron colectivamente en el cuartel general de la policía nacional en Manila para crear conciencia y superar finalmente el miedo y la ansiedad que el vivir con órdenes de arresto pendientes trae consigo. Como resultado de la rendición masiva, los abogados y políticos ayudaron a los granjeros a derribar la mayoría de sus cargos. Debido a la atención nacional, la policía local también dejó de arrestar a los campesinos. Lo que es más importante, y en parte se debe a esta táctica, es que se inició una reforma legal para evitar estas tácticas de criminalización en las disputas agrarias (Franco y Carranza, 2014, 59).

Reforma legal para referencia mandatoria

El ejemplo anterior muestra que, para revelar la problemática naturaleza del uso de cargos penales contra los oponentes en el ámbito de los recursos naturales, puede ser útil resaltar la escala de las acusaciones penales y su conexión con programas económicos y políticos. Se inició una reforma legal que estipulaba que los casos penales relacionados con los beneficiarios (potenciales) de la reforma agraria debían tratarse en el departamento de reforma agraria, no en los tribunales penales. No debe subestimarse el impacto de este movimiento en el espacio de las comunidades y sus organizaciones. En los tribunales penales, los agricultores generalmente tenían que pagar una fianza muy alta para ser liberados de la prisión preventiva. De manera bastante frecuente, los agricultores no podían pagar la fianza requerida y permanecían postrosados en la cárcel, sin condena y a menudo bajo cargos cuestionables, durante años. Por otro lado, los granjeros a veces deciden esconderse para evitar el arresto y ser separados de sus familias. Con la referencia obligatoria al departamento de reforma

agraria, los cargos penales pueden retirarse tan pronto como se reconozca que la tierra en disputa está sujeta al programa de reforma agraria. Las acusaciones de robo se vuelven discutibles, ya que “nadie puede robar de su propia tierra”, como lo expresó un abogado filipino.

Una propuesta posterior de reforma de ley extendida en Filipinas muestra cómo estas remisiones se pueden hacer de manera aún más efectiva. La propuesta tiene como objetivo contribuir eficazmente a la rápida resolución de acusaciones falsas y cargos fabricados relacionados con disputas de reforma agraria. Según lo explicado por un miembro del departamento de reforma agraria, la propuesta se basa en un procedimiento legal completamente nuevo (“amparo agrario”), que combina los reclamos por las tierras y la defensa contra cargos penales en una sola acción legal. La ventaja de tal reclamo radica en su capacidad para analizar los cargos penales en el contexto de la disputa política que condujo a dichos cargos. Promover reformas legales similares en otros países, así como extenderlas a disputas en el sector minero y energético, puede ser una estrategia prometedora para contrarrestar el uso de procedimientos penales que tienen el objeto de obstaculizar y silenciar a los críticos de los proyectos en el ámbito de los recursos naturales.

Revisión judicial de leyes represivas

Un enfoque legal preventivo también puede centrarse en la eliminación de disposiciones penales problemáticas. Un buen ejemplo de esta intervención proactiva proviene de Indonesia, donde la revisión judicial de la Ley de Plantaciones fue exitosa. Los jueces declararon inconstitucional una cláusula problemática; esta se había utilizado como fundamento para los procesos penales y el encarcelamiento de miembros de la comunidad forestal en disputas por la tierra (Van der Borgh & Terwindt, 2014, 159). Una estrategia como esta puede transformar la situación no solo en un caso individual, sino también en casos futuros. La posibilidad de que la sociedad civil use la revisión judicial depende del sistema legal relevante. Cuando una jurisdicción permite el litigio de interés público, como es el caso en India, cualquiera puede pedir que se derogue una ley sin el requisito previo de que se vea personalmente afectado por ella. En otros países, una persona debe ser personalmente afectada por la ley para tener acceso al tribunal.

Para fortalecer recursos del tipo, la sociedad civil puede buscar aliados fuertes. Por ejemplo, el Relator Especial de la ONU sobre la Libertad de Reunión y Asociación ha intervenido en procedimientos legales sobre la constitucionalidad de la Ley de Reuniones Sudafricana, ley que suele obstaculizar innecesariamente las manifestaciones públicas (véase el capítulo 6). En este caso particular, los manifestantes tomaron parte en una manifestación espontánea sin notificar al gobierno, por lo que enfrentaron sanciones severas con base en la Ley de Reuniones (Mlungwana et al v. el Estado). La revisión judicial cuestionó la constitucionalidad de esta restricción a su derecho de reunión. La posición de los peticionarios fue respaldada por la intervención oficial del Relator Especial de las Naciones Unidas en la forma de un informe *amicus curiae* (Kiai, 2017). Otras autoridades de la ONU también podrían apoyar a la sociedad civil a través de intervenciones legales proactivas como las del Relator Especial de la ONU

sobre la Independencia de Jueces y Abogados o el Relator Especial de la ONU sobre Defensores de Derechos Humanos.

11.4 Las limitaciones inherentes de los procesos judiciales: dificultades para hacer cumplir las resoluciones judiciales

Hasta cierto punto, las leyes que dan forma a la explotación de los recursos naturales también determinan el espacio cívico en la toma de decisiones sobre los recursos naturales. Las comunidades y las ONGs que intentan defenderse contra el uso represivo de la ley o hacer cumplir sus derechos de participación, como el acceso a la información o el derecho a ser consultados, enfrentan una serie de desventajas estructurales. Las comunidades y las ONGs deben tener un mejor acceso a la capacitación y al conocimiento sobre sus derechos de participación para poder reclamarlos. Se debe mejorar el acceso a los abogados mediante el establecimiento de esquemas de financiamiento estables para la acción judicial y presionando para que haya más abogados y asistentes legales, particularmente en áreas remotas y rurales.

Los abogados que participan en este tipo de trabajo deben contar con respaldo en contra de restricciones y acoso, al igual que los jueces y fiscales cuya independencia se ve amenazada por la intimidación y los ataques. Para el caso particular de la criminalización, se necesitan estrategias de respuesta para apoyar a las personas afectadas y sus abogados defensores. Una de estas opciones es la supervisión de juicios por parte de ONG internacionales y gobiernos extranjeros, incluidas sus embajadas, al igual que tácticas como la presentación de contrademandas o la organización de una “rendición masiva” acompañada de un fuerte impulso a la reforma legal. Los procedimientos de revisión judicial que impugnan las disposiciones penales que obstaculizan estructuralmente a la sociedad civil para ejercer sus derechos civiles y políticos deben ser iniciados y respaldados por instituciones internacionales, como organismos de la ONU dedicados a la protección de la sociedad civil o defensores de los derechos humanos.

Es importante destacar una última salvedad. Incluso si un juez emite un orden favorable, en zonas remotas y rurales la ejecución de sentencias puede ser ilusoria debido a la falta de poder del gobierno en la localidad. Por lo tanto, como preguntó un abogado filipino: “¿Quién garantiza que se respetará una orden judicial que declare ilegales la vigilancia, las intimidaciones o los ataques?” Procurar la implementación efectiva y el cumplimiento de estas decisiones legales es esencial, pero es más fácil decirlo que hacerlo. Incluso cuando las leyes son lo suficientemente precisas y contemplan los derechos de la sociedad civil para influir en la toma de decisiones sobre la gobernanza de los recursos naturales, la implementación suele ser problemática.

Como lo resume un miembro de la comunidad sudafricana en la provincia de Limpopo: “Únicamente montan las leyes que obligarían a la empresa a comunicarse con la comunidad, pero en realidad nunca lo hacen”. Como consecuencia del aumento del número de leyes en todo el mundo, de Sousa Santos observa que la brecha entre la ley en teoría y la ley en acción se ha ampliado (2006, 4). Aunque la ley puede, y en ocasiones debe ser utilizada –y las estrategias anteriores sin duda permiten que las

comunidades y las ONGs lo hagan de manera más efectiva-, una nota crítica resulta importante. La gobernanza de los recursos naturales es política y debe ser reconocida como tal. El aumento de la codificación y el uso de procedimientos legales no debe distraer la atención de la necesidad de un mayor debate político que evalúe las diferentes visiones del desarrollo e impulse su aceptación e implementación. Por ello, un miembro sudafricano de una red anti-minería advirtió: “Los abogados solo pueden argumentar en términos de la ley, pero las comunidades deben estar a la vanguardia de sus casos y ser visibles y manifestarse”.

12 Lecciones aprendidas

Berta Cáceres fue una de los muchos activistas asesinados en los últimos años al intentar participar significativamente en la toma de decisiones sobre proyectos de recursos naturales. Las disputas sobre la gobernanza de los recursos naturales se caracterizan por un alto número de asesinatos. Estos brutales asesinatos son solo una de las formas más visibles en que las comunidades y sus organizaciones son sistemáticamente marginadas y presionadas cuando intentan hacer oír su voz.

Los ejemplos de gobernanza de los recursos naturales en India, México, Filipinas y Sudáfrica muestran cómo las leyes y las decisiones administrativas permiten y fomentan la explotación de los recursos naturales a expensas de los derechos de participación política. Las garantías de participación, aunque consagradas en la legislación nacional, no protegen de manera automática a los afectados. Por el contrario, las comunidades afectadas, los activistas de la sociedad civil y las ONGs a menudo deben abogar activamente para que el gobierno o el sector privado los incluyan en la toma de decisiones. Si las comunidades y las ONGs presionan para que se les escuche y sus críticas se tengan en cuenta, suelen producirse violaciones a sus derechos civiles y políticos.

Este estudio respalda informes anteriores que documentan la gran cantidad de amenazas, cargos criminales y denuncias difamatorias contra actores de la sociedad civil en el ámbito de los recursos naturales. Excepcionalmente, documenta los patrones de tales presiones y restricciones sobre el espacio de la sociedad civil. Otros, con gran utilidad, han mapeado la cantidad de ataques letales para exponer la magnitud del problema (por ejemplo, Global Witness, 2014, 2015, 2016a, 2016b) o ilustraron problemas comunes al detallar casos individuales en profundidad (por ejemplo, Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo, 2017). Sobre la base de estos trabajos, este informe revela cómo la secuencia y los tipos de presiones sobre la sociedad civil tienden a seguir la lógica de la explotación de los recursos naturales y a menudo se pueden rastrear hasta etapas específicas de un proyecto. Las consultas suelen producir divisiones comunitarias. La estigmatización y la criminalización se intensifican cuando la sociedad civil impugna el comienzo de la exploración de recursos o los esfuerzos de explotación a través de protestas públicas. Los asesinatos en realidad son solo la punta del iceberg, y el apoyo para los miembros de la comunidad, sus organizaciones y las ONGs debería aparecer mucho antes de que sufran acoso físico, en estrecha relación con el diseño del proyecto y los ciclos de implementación.

En respuesta a restricciones dentro de su margen de maniobra, los actores de la sociedad civil han desarrollado una amplia gama de medidas y estrategias de adaptación –tanto de forma independiente como en consulta con gobiernos e instituciones

internacionales- a fin de blindar y proteger a las organizaciones comunitarias, ONG y sus miembros individuales contra dichas presiones, así como para reclamar espacio para organizarse y alzar la voz. Aunque existe una variedad de medidas y mecanismos de apoyo, puede ser difícil evaluar qué es lo más estratégico en una situación en particular. Una de las formas más frecuentes de respuesta defensiva es que los miembros de la comunidad afectada y las ONGs opten por medidas de protección de emergencia. Sin embargo, estas medidas plantean una serie de problemas.

Las medidas de seguridad, por ejemplo, pueden terminar consumiendo tanto tiempo que las personas en riesgo podrían preferir concentrarse en su trabajo político que seguir meticulosamente los protocolos de seguridad. Cuando se emplean campañas de visibilidad para legitimar y apoyar a las comunidades afectadas y las ONGs, no es posible abordar todos los casos individuales, y algunos sencillamente se pierden entre la gran cantidad de ataques que ocurren en todo el mundo. Además, la visibilidad para las personas es un arma de doble filo. A fin de no colocar a las personas en un riesgo aún mayor, únicamente debe usarse de forma estratégica y con precaución. Cuando la sociedad civil opta por la retirada, la adaptación y la autocensura, el alcance y la naturaleza de las amenazas y el acoso pueden quedar, como consecuencia, inevitablemente invisibilizados. Si el tiempo y los recursos son limitados, las organizaciones se ven forzadas a tomar decisiones y terminan atrapadas en un círculo vicioso de respuestas reactivas, perdiendo los recursos necesarios para dedicarse a estrategias a largo plazo.

Si bien las campañas de acción urgente son absolutamente necesarias, es indispensable cambiar las dinámicas características de los proyectos de recursos naturales que dan pie a asesinatos y otras formas de represión. Lo que es más importante, el vínculo entre los asesinatos u otras formas de represión y las estructuras económicas subyacentes y los procesos de toma de decisiones involucrados en los proyectos de recursos naturales deben revelarse de manera más efectiva; las estrategias de respuesta deben diseñarse en consecuencia. Mientras las políticas económicas favorezcan la extracción de recursos naturales sin las salvaguardas apropiadas para los derechos civiles y políticos, así como la participación de las personas afectadas, el espacio de la sociedad civil para la participación en la gobernanza de los recursos naturales estará siempre bajo presión. A falta de mecanismos adecuados para lograr un equilibrio entre las visiones contrapuestas respecto al desarrollo de recursos naturales, la sociedad civil continuará enfrentando acoso físico, criminalización, estigmatización y otras presiones. Las visiones locales de desarrollo de recursos deben ser tomadas en serio en lugar de ser estigmatizadas como “anti-desarrollo”. Quienes se ven afectados por las políticas y proyectos de recursos naturales tienen derecho a ser escuchados y a que sus puntos de vista se tomen en serio.

Deber prestarse más atención a las deficiencias de las consultas al garantizar la participación de la comunidad en la gobernanza de los recursos naturales. Los Estados y las empresas están de acuerdo en que los defensores de los derechos humanos en peligro deben ser protegidos. Al mismo tiempo, hay un compromiso mucho menor por salvaguardar los intereses y objetivos representados por estos defensores. Las consultas efectivas son una forma de demostrar este compromiso. Un problema

clave en los procedimientos de consulta actuales es la falta de reconocimiento de las voces de la comunidad en la toma de decisiones final. Con frecuencia se aprueban proyectos que fueron rechazados unánimemente por las comunidades afectadas. Sin embargo, las responsabilidades no solo deberían ser asumidas por los Estados donde se lleva a cabo la explotación de los recursos. Los Estados de origen de las empresas deben cumplir con sus obligaciones extraterritoriales de derechos humanos y desempeñar un papel activo al establecer las expectativas correctas para las empresas con sede en su jurisdicción, por ejemplo, en sus decisiones de crédito a la exportación. Quizás lo más importante sea que, como lo recomendó el Grupo de Trabajo sobre Empresas y Derechos Humanos de las Naciones Unidas, las empresas, y no solo los Estados, deben “aceptar [...] que los procesos de consulta podrían dar lugar a cambios en el proyecto” (2017, párrafo 109)) De lo contrario, el ejercicio de los derechos civiles y políticos de la sociedad civil y la participación en la toma de decisiones sobre la explotación de los recursos naturales carece de sentido.

Por otra parte, debido a su presencia en el sitio de operaciones de los proyectos de recursos naturales, las empresas están en contacto directo con las comunidades. En tanto las empresas tienden a beneficiarse de la operación irrestricta de los proyectos de explotación de recursos naturales, también se benefician del silenciamiento de sus críticos. Si se supone que las empresas deben cambiar su enfoque a largo plazo, las empresas deben verse como una parte integral de las diferentes etapas de la explotación de los recursos naturales, así como de las frecuentes restricciones del espacio cívico que eso implica. La sociedad civil tiene una serie de herramientas a su disposición para generar influencia sobre las empresas y presionarlas a cambiar de proceder. La lucha de la sociedad civil debe incluir la presión por la adopción de normas concretas y vinculantes a las responsabilidades comerciales, así como mayores esfuerzos de los gobiernos extranjeros y nacionales, y de las organizaciones gubernamentales internacionales, para monitorear la conducta de la empresa y sancionar la negligencia corporativa. Por último, también resulta necesario un compromiso crítico con las leyes que dan forma a la explotación de los recursos naturales y al espacio cívico en la toma de decisiones sobre los recursos naturales. Las comunidades y las ONGs que intentan defenderse contra el uso represivo de la ley o que la usan de manera proactiva para hacer cumplir los derechos de participación, como el acceso a la información o el derecho a ser consultados, enfrentan una serie de desventajas estructurales. Es urgente mejorar las oportunidades de los actores de la sociedad civil de utilizar procedimientos legales como una herramienta defensiva y proactiva para salvaguardar el espacio cívico: necesitan un mejor acceso al conocimiento legal, abogados y los medios financieros para entablar procesos judiciales (a largo plazo).

De las más de 60 entrevistas realizadas en comunidades y ONG en cuatro países, y en organizaciones mediadoras internacionales y representantes de las Naciones Unidas, se pueden extraer varias ideas concretas para diseñar estrategias para contrarrestar las presiones sobre el espacio cívico en el ámbito de los recursos naturales. Todas estas ideas buscan proteger y ampliar el espacio de los actores de la sociedad civil, ya sean ONG, organizaciones comunitarias o activistas individuales y defensores de los derechos humanos. Sin embargo, muchos de los cambios necesarios para

salvaguardar y expandir el espacio cívico no pueden ser conseguidos solo por los actores afectados de la sociedad civil. Se necesita la colaboración de todos los tipos de organizaciones de la sociedad civil e individuos, así como de las instituciones gubernamentales a nivel nacional –incluyendo la sede donde se ubican las empresas de extracción– y las organizaciones gubernamentales internacionales con el mandato de apoyar y proteger el espacio cívico.

1 ¿Cómo evaluar y diseñar estrategias para defender y crear espacios para la sociedad civil?

Las comunidades, las organizaciones comunitarias y las ONGs siempre combinarán estrategias, y ninguna estrategia individual será perfecta. Algunos recordatorios desde el campo para evaluar los pros y los contras de las estrategias incluyen:

- Tener en cuenta que las medidas de seguridad son esenciales, pero tienden a consumir mucho tiempo y deben integrarse en el trabajo político cotidiano.
- Reconocer que las redes locales, regionales y nacionales de la sociedad civil fortalecidas, así como los defensores de los derechos humanos pueden ofrecer apoyo de emergencia valioso y específico para el contexto.
- Tener en cuenta que el retiro, la adaptación y la autocensura invisibilizan la magnitud de las presiones en el ámbito de los recursos naturales y su relación con las políticas económicas y el desarrollo de proyectos.
- Considerar si las campañas de visibilidad podrían exponer a las personas vulnerables a riesgos adicionales, amenazas o acoso, y sopesar las opciones.
- Tener en cuenta que la defensa de los derechos humanos tiene menos influencia si un gobierno abdica explícitamente del valor y la adhesión a los derechos humanos.
- Participar en la defensa de los derechos humanos en alianza con actores que puedan respaldar las demandas de derechos humanos con sanciones materiales en caso de que los intereses económicos prevalezcan por encima de las preocupaciones por los derechos humanos.
- Combinar estrategias defensivas con estrategias preventivas.

2 ¿Cómo evitar que las consultas se conviertan en ejercicios vacíos para legitimar proyectos de explotación de recursos?

Un paso esencial en la legislación, las políticas y los proyectos de desarrollo de recursos es la inclusión de la sociedad civil, y en particular de las comunidades afectadas, en la toma de decisiones. Sin embargo, las consultas son cada vez más criticadas por ser ejercicios vacíos utilizados para legitimar proyectos extractivos sin tener en cuenta las preocupaciones locales. Las siguientes recomendaciones proporcionan estándares mínimos en los que la sociedad civil debería insistir durante los procedimientos de consulta:

- a) Presionar por formatos de consulta adecuados:
- Las consultas previas incluyen una participación significativa en la elaboración de normas nacionales e internacionales.
 - Las consultas son un proceso continuo a lo largo del ciclo de vida de un proyecto.
 - La representación adecuada depende de la sensibilidad de género y la inclusión de todos los miembros de la población consultada, en particular de las mujeres.
 - Las consultas adecuadas requieren acceso a la información.
 - Las consultas significativas prosperan gracias a la neutralidad del gobierno.
- b) Facilitar que las comunidades sean un poderoso socio de negociación:
- Para contrarrestar las divisiones, las asambleas comunitarias frecuentes pueden garantizar la inclusión y la unidad.
 - Los recursos financieros independientes para las comunidades pueden asegurar la equidad entre los socios de negociación.
 - Deben descartarse las consultas enteramente privatizadas.
 - La institucionalización del monitoreo independiente puede contrarrestar el desequilibrio de poder en las consultas.
 - Las instituciones financieras pueden crear incentivos para las empresas por medio de la inclusión del respeto por el espacio cívico en los acuerdos de los donantes y en los mecanismos de sanción apropiados.
 - La ratificación del Convenio N° 169 de la OIT y del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales puede reforzar la rendición de cuentas.
- c) Impulsar la aceptación de las posturas de la comunidad en las consultas:
- La distribución de beneficios no se restringe a la compensación financiera, sino que también puede incluir la inclusión de comunidades afectadas y sus propios negocios en la gestión e implementación de proyectos.
 - Las preocupaciones de la comunidad deben reflejarse e incorporarse en las propuestas de los proyectos en revisión.
 - No todos los proyectos son viables: los gobiernos y las empresas deben aceptar el rechazo de una comunidad a un proyecto propuesto.

3 ¿Cómo presionar a las empresas para que cumplan sus promesas y estándares (inter)nacionales?

Las estrategias que se ocupan del compromiso de los actores empresariales a respetar y proteger el espacio cívico están poco desarrolladas. Por lo tanto, las empresas suelen estar exentas de prevenir y contrarrestar activamente las presiones que enfrentan los críticos de los proyectos y las ONGs. Se debe presionar a las empresas para que implementen la retórica adoptada –que a la vez puede ser prometedora– y recordarles sus responsabilidades en materia de derechos humanos a través de nuevos procedimientos e incentivos, así como de mecanismos de rendición de cuentas existentes.

- Llevar a cabo investigaciones sobre el involucramiento de las empresas en las presiones ejercidas sobre la sociedad civil.
- Obligar a los inversionistas y Estados a incluir las promesas de la compañía en los acuerdos contractuales, así como las sanciones por las violaciones a las normas.
- Impulsar la integración de la debida diligencia en materia de derechos humanos en las políticas y prácticas crediticias de los bancos nacionales de desarrollo.
- Presentar quejas (extra)judiciales contra empresas que violan las normas.
- Impulsar la inclusión de salvaguardas contra el “espacio cada vez más reducido para la sociedad civil” en los Planes de Acción Nacionales sobre Empresas y Derechos Humanos.
- Abogar por leyes nacionales vinculantes sobre debida diligencia en materia de derechos humanos para las empresas.
- Impulsar la protección de la sociedad civil y los defensores de los derechos humanos en un tratado vinculante de empresas y derechos humanos.
- Impulsar una mayor investigación sobre las prácticas comerciales corruptas y fortalecer tanto las iniciativas de transparencia como las instituciones que combaten la corrupción.

4 ¿Cómo utilizar los procedimientos legales para defender y reclamar el espacio de la sociedad civil?

La legislación juega un papel clave en la configuración de la gobernanza de los recursos naturales, pero a menudo favorece las inversiones corporativas por encima de la protección de las comunidades locales. Las leyes también son fundamentales para restringir el espacio cívico a través de regulaciones administrativas y prácticas de criminalización. No obstante, al mismo tiempo, los movimientos sociales pueden usar instrumentos legales de manera estratégica como una influencia sobre actores más poderosos. Por lo tanto, las comunidades y las ONGs necesitan herramientas para contrarrestar las presiones legales y desarrollar estrategias para utilizar proactivamente los procedimientos legales a fin de reclamar su espacio e influencia.

- Impulsar la legislación nacional para proteger a los defensores de los derechos humanos con base en los modelos existentes.
- Proporcionar capacitación legal a comunidades rurales y ONG locales, y educar a más abogados de derechos humanos y asistentes legales.
- Asegurar apoyo financiero para la representación legal no solo con el fin de defenderse de las acusaciones, sino también para hacer litigios proactivos.
- Apoyar a abogados amenazados a través de redes nacionales.
- Apoyar al poder judicial y a los fiscales para mantener su independencia.
- Incluir ONG internacionales, representantes de gobiernos extranjeros, misiones de la UE, representantes de la ONU y personal de la embajada en la supervisión de juicios.

- Participar en una revisión judicial para evaluar la constitucionalidad de las disposiciones penales y administrativas instrumentalizadas para obstaculizar la organización de la sociedad civil.
- Asegurar el apoyo de la ONU para ciertos casos paradigmáticos a través de intervenciones legales, por ejemplo, en forma de informes amicus curiae.
- Considerar presentar cargos contra los perpetradores de hostigamiento físico y amenazas.

BIBLIOGRAFÍA

- ABOUHARB, R., & Cingranelli, D. (2007). *Human rights and structural adjustment*. Cambridge, Nueva York: Cambridge University Press.
- ACT ALLIANCE & CIDSE. (2015). *How to protect and expand an enabling environment – Space for civil society*.
- ADIDAS GROUP. (2016). *The Adidas group and human rights defenders*. Tomado de https://www.adidas-group.com/media/filer_public/f0/c5/f0c582a9-506d-4b12-85cf-bd4584f68574/adidas_group_and_human_rights_defenders_2016.pdf
- AGUILAR MOLINA, V. R. (2011). *Marco legal de la inversión extranjera*. Revista Mexicana de Derecho, No. 13.
- ALSTON, P. (2008). *UN Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions*. UN-Doc. A/HRC/8/3/Add.2.
- AMNISTÍA INTERNACIONAL. (2014). *Defending human rights in the Americas: Necessary, legitimate and dangerous*.
- AMNISTÍA INTERNACIONAL. (2017a, febrero 2). *NGO foreign funding*. <https://www.amnesty.org.in/show/news/ngo-foreign-funding-law-used-as-reprisal-tool-by-government/>
- AMNISTÍA INTERNACIONAL. (2017b, junio 5). *Odisha government must not ignore forest rights claims on POSCO project*. <https://www.amnesty.org.in/show/news/odisha-government-must-not-ignore-forest-rights-claims-on-posco-project-sit/>
- AMNISTÍA INTERNACIONAL & HUMAN RIGHTS WATCH. (2016, noviembre 8). *Foreign funding*. <https://www.hrw.org/news/2016/11/08/india-foreign-funding-law-used-harass-25-groups>
- ANAKPAWIS PARTY LIST. (2017). *House Resolution No. 804 (20 February 2017) directing the Committee on Human Rights to conduct an inquiry on the 16 February 2017 extra-judicial killing of Edwin Catog*.
- ANAYA, J. (2009). *Report of UN Special Rapporteur on the situation of human rights and fundamental freedoms of indigenous peoples*. UN-Doc. A/HRC/12/34.
- ANAYA, J. (2013). *UN Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples, Extractive industries and indigenous peoples*. UN-Doc. A/HRC/24/41.
- ANGLO AMERICAN. (2014). *Human rights policy*. <http://www.angloamerican.com/~media/Files/A/Anglo-American-PLC-V2/documents/approach-and-policies/social/hr-policy-document-english.pdf>
- ANTHIAS, P., & RADCLIFFE, S. A. (2015). *The ethno-environmental fix and its limits: Indigenous land titling and the production of not-quite-neoliberal nature in Bolivia*. *Geoforum*, 64, 257-269.
- BAKER, S. H. (2012). *Why the IFC's free, prior and informed consent policy doesn't matter (yet) to indigenous communities affected by development projects*. University of San Francisco Law Research Paper No. 2012-16.
- BALATON-CHRIMES, S. (2015). *POSCO's Odisha project – OECD national contact point complaints and a decade of resistance*. Corporate Accountability Research.
- BARCIA, I. (2011). *Urgent responses for women human rights defenders at risk: mapping and preliminary assessment*. Women Human Rights Defenders International Coalition.

- BARCIA, I. (2017). *Women human rights defenders confronting extractive industries*. Association for Women's Rights in Development.
- BARRERA-HERNÁNDEZ, L. (2016). Indigenous peoples and free, prior, and informed consent in Latin America. In L. Barrera-Hernández et al. (Eds.), *Sharing the costs and benefits of energy and resource activity* (pp. 75-92).
- BEHRENS, A. et al. (2007). *The material basis of the global economy: Worldwide patterns of natural resource extraction and their implications for sustainable resource use policies*. *Ecological Economics*, 64(2), 1-10.
- BELL, T. (2016, noviembre 21). *The 10 biggest platinum producers 2014*. The Balance. <https://www.thebalance.com/the-10-biggest-platinum-producers-2014-2339735>
- BENCHMARKS FOUNDATION. (2008). *Policy gap no. 2 - review of the corporate social responsibility programmes of the platinum, coal, gold and uranium mining sectors in South Africa*.
- BENNETT, K. (2013). *Assessing the implementation of the European Union guidelines on human rights defenders - the cases of Kyrgyzstan, Thailand and Tunisia*. EU-Doc. EXPO/B/DROI/2012/11.
- BERTELSMANN STIFTUNG. (2017). *Bertelsmann Stiftung Transformations Index*, Statistics 2016. <https://www.bti-project.org/en/index/overview/>
- BHRRC (Business and Human Rights Resource Center). (2014). *Monterrico metals lawsuit*. <https://business-humanrights.org/en/monterrico-metals-lawsuit-re-peru-0>
- BHRRC (Business and Human Rights Resource Center). (2017). *National Action Plans*. <https://www.business-humanrights.org/en/un-guiding-principles/implementation-tools-examples/implementation-by-governments/by-type-of-initiative/national-action-plans>
- BRITISH GEOLOGICAL SOCIETY. (2017). *Estadísticas*. <https://www.bgs.ac.uk/mineralsuk/statistics/wms.cfc?method=searchWMS>
- BROWN, M. (2014, August 14). *Analysis of Mexico's new hydrocarbons legal regime*. Legal update.
- BURCHARDT, H. J., & Dietz, K. (2014). *(Neo) extractivism - a new challenge for development theory from Latin America*. *Third World Quarterly*, 35(3), 468-486.
- BURGER, J. et al. (2016). *Report on independent fact finding mission*. <https://www.fmo.nl/1/en/library/download/urn:uuid:ae3e7afa-517d-469c-9beb-72aeafbc8ab/aqua+zarca+report+en.pdf>
- CAROTHERS, T., & Brechenmacher, S. (2014). *Closing space - democracy and human rights support under fire*.
- CENTER FOR TRADE UNION AND HUMAN RIGHTS. (2013). *Case study of palm oil plantation in Mindanao, Philippines*. Asia Monitor Resource Centre.
- CENTRO DE INFORMACIÓN SOBRE EMPRESAS Y DERECHOS HUMANOS (CIEDH). (2016). *México: empresas y derechos humanos*.
- CENTRO MEXICANO DE DERECHO AMBIENTAL. (2015). *Informe sobre la situación de los defensores ambientales en México*.
- CIAMPI, A. (2017). *UN Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association*. Info note: SLAPPS and FoAA rights. <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/FAssociation/InfoNoteSLAPPSFoAA.docx>
- CIEL (Center for International Environmental Law). (2016). *A deadly shade of green - threats to environmental human rights defenders in Latin America*.
- CIVICUS. (2017). *State of civil society report*.

- CLERK, M., & Dugard, J. (2013, March 6). *State suppression of popular dissent should concern us all*. Business Day Live. <http://www.bdlive.co.za/opinion/2013/03/06/state-suppression-of-popular-dissent-should-concern-us-all>
- COLECTIVO DE ABOGADOS JOSÉ ALVEAR RESTREPO. (2017). *Defender, El territorio y el ambiente en contextos de actividad de empresas extractivas*.
- COMISIÓN MEXICANA DE DEFENSA Y PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS. (2015). *En defensa de la vida. Conclusiones de la misión de observación civil sobre la situación de las personas defensoras en México*.
- COMITÉ DE DEFENSA INTEGRAL DE DERECHOS HUMANOS GOBIXHA. (2014). *Rostros de la impunidad en Oaxaca. Perspectivas desde la defensa integral de los derechos humanos*.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. (2008). *The raw materials initiative - meeting our critical needs for growth and jobs in Europe*. COM (2008) 699 final.
- CORPORATE HUMAN RIGHTS BENCHMARK. (2017). <https://www.corporatebenchmark.org/>.
- CREAMER, M. (2017, May 12-18). *Job losses loom at troubled Marula - Implats*. Mining Weekly, 23(17).
- CRITCHLEY, A. (2016, April 28). *Dutch pension fund withdraws from Mexico wind farm project*. <https://www.bnamericas.com/en/news/electricpower/dutch-pension-fund-withdraws-from-mexico-wind-farm-project>
- CSE (Center for Science and Environment). (2008). *State of India's environment report - rich lands poor people, is "sustainable" mining possible?*
- CSE (Center for Science and Environment). (2017). *District mineral foundation, Status report*.
- DE SOUSA SANTOS, B. (2006). *The heterogeneous state and legal plurality*. In Santos, Trindade, & Meneses (Eds.), *Law and justice in a multicultural society - the case of Mozambique* (pp. 4-29). Oxford, UK: African Books Collective.
- DE SOUSA SANTOS, B., & Rodriguez-Garavito, C. A. (2005). *Law and globalization from below*. Cambridge, New York: Cambridge University Press.
- DIRECCIÓN DE GEOLOGÍA. (2008). *Mineral map of Odisha, Orissa*. <http://www.orissaminerals.gov.in/Geology/Mineralmap.aspx?GL=download&PL=2>
- DIRECCIÓN DE MINAS ODISHA. (s.a.). <http://www.orissaminerals.gov.in/Mines/>
- DUNCAN, J. (2016). *Protest nation*. Pietermaritzburg: University of KwaZulu Natal Press.
- DUNLAP, A. (2017). *Counterinsurgency for wind energy: The BúHioxo wind park in Juchitán, Mexico*. *The Journal of Peasant Studies*, 1-23.
- DUTCH LAWYERS FOR LAWYERS FOUNDATION. (2006). *From facts to action*.
- DUTCH LAWYERS FOR LAWYERS FOUNDATION. (2008). *The measures measured*.
- EDWARDS, M. (2004). *Civil society*. Cambridge, Malden: Polity Press.
- EDWARDS, M. (2009). *Civil society* (2nd edition). Cambridge, Malden: Polity Press.
- FALKENHAGEN, A. (2013). *Mining and the Maoists - the Naxalites and the resource conflict in India*. Perspectives, Political Analyses and Commentary, Número 1.
- FIN24. (2017, julio14). *SA's bombshell mining charter halted for now*. <http://www.fin24.com/Companies/Mining/sas-bombshell-mining-charter-halted-for-now-20170714>
- FORST, M. (2016). *Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights defenders*. UN-DOC. A/71/281.
- FORST, M. (2017). *Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights defenders*. UN-DOC. A/72/170.

- FRANCO, J., & Carranza, D. (2014). *Backlash and beyond: The criminalization of agrarian reform and peasant responses in the Philippines*. Oñati Socio-Legal Series, 4(1), 35-62.
- FRIEDE, S., & Lehmann, R. (2016). *Consultas, corporations and governance Tehuantepec, Mexico*. Peace Review – A Journal of Social Justice, 28(1), 84-92.
- FRIENDS OF THE EARTH. (2014). *We defend the environment, we defend human rights*.
- FRONT LINE DEFENDERS. (2011). *Workbook on security: Practical steps for human rights defenders*.
- FRONT LINE DEFENDERS. (2017). *Case history: Lucila Bettina Cruz Velázquez*. <https://www.frontlinedefenders.org/en/case/case-history-lucila-bettina-cruz-vel%C3%A1zquez>
- FRONT LINE DEFENDERS & Tactical Tech. (2009). *Security in-a-box – tools and tactics for digital security*.
- FUEL RETAILERS ASSOCIATION OF SOUTHERN AFRICA v. Director-General Environmental Management et al. (2007). Constitutional Court of South Africa. Judgment of June7, 2007. Case CCT 67/06.
- GATHII, J., & Odumosu-Ayanu, I. T. (2015). *The turn to contractual responsibility in the global extractive industry*. Business and Human Rights Journal, 69-94.
- GERBER, P. (2013, July). *Europäische Unternehmen erzwingen das grüne Geschäft mit dem Wind in kolonialen Stil*. Standpunkte International. Rosa Luxemburg Stiftung.
- GLOBAL ALLIANCE OF NATIONAL HUMAN RIGHTS INSTITUTIONS (Alianza Global de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos). (2017). *Protecting and enlarging the space for public debates and participation of all civil society actors for the implementation of the SDGs and human rights*.
- GLOBAL WITNESS. (2014). *Deadly environment – the dramatic rise in killings of environmental and land defenders*.
- GLOBAL WITNESS. (2015). *How many more?*
- GLOBAL WITNESS. (2016). *On dangerous ground*.
- GLOBAL WITNESS. (2017). *Defenders of the Earth*.
- GOODLAND, R. (2004). *Free, prior and informed consent and the World Bank group*. Sustainable Development Law and Policy, 4(2), 66-74.
- GORDON, G. (2016, September 1). *Holes in the World Bank's safety net*. <http://www.rightingfinance.org/?p=1676>
- GORDON, G., & Shakya, P. (2016, agosto 8). *The World Bank's bizarre retreat on indigenous rights*. <http://www.telesurtv.net/english/opinion/The-World-Banks-Bizarre-Retreat-on-Indigenous-Rights-20160808-0024.html>
- GOBIERNO DE ODISHA. (2015). *Odisha economic survey 2014-2015*. http://www.indiaenvironmentportal.org.in/files/file/Odisha%20Economic_Survey_2014-15.pdf
- GOBIERNO DE ORISSA. (2005). *Memorandum of Understanding between the Government of Orissa and M/s POSCO for establishment of an integrated steel plant at Paradeep*. <http://orissaminerals.gov.in/MoUPDF/Posco.pdf>
- HARVEY, R. (2017). *Charting a way for South African mining to benefit communities*. South African Institute for International Affairs, Policy Insights 50.
- HAYES, B. et al. (2017). *On shrinking space*. Transnational Institute.
- HERZ, S., la Vina, A., & Sohn, J. (2007). *Development without conflict – the business case for community consent*. World Resources Institute.

- HILSON, C. (2002). *New social movements: The role of legal opportunity*. Journal of European Public Policy, 9(2), 238-255.
- HILSON, C. (2016). *Environmental SLAPPs in the UK: threat or opportunity?* Environmental Politics, 25(2), 248-267.
- HUMAN RIGHTS WATCH. (2015). *At your own risk: Reprisals against critics of World Bank group projects*.
- HURISA. (2015). *A national assessment of the enabling environment for civil society organizations in South Africa*.
- HYDEN, G. (1997). *Civil society, social capital, and development: Dissection of a complex discourse*. Studies in Comparative International Development, 32(1), 3-30.
- INICIATIVA PARA LA GARANTÍA MINERA RESPONSABLE. (2016). *Standard for responsible mining*.
- INSTITUTE FOR HUMAN RIGHTS AND BUSINESS (Instituto de Derechos Humanos y Empresas) et al. (2015). *Human rights defenders and business: searching for common ground*.
- INTERNATIONAL INSTITUTE FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT (Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible). (2002). *Model mining development agreement – transparency template*. https://www.iisd.org/sites/default/files/publications/mmda_transparency_report.pdf
- INTERNATIONAL LABOR RIGHTS FORUM (Foro Internacional de Derechos Laborales). (2008). *The sour taste of pineapple: How an expanding export industry undermines workers and their communities*.
- ISHR (Servicio Internacional de Derechos Humanos). (2015). *A human rights defender toolkit for promoting business respect for human rights*.
- ISHR. (2016). *Protecting our space – human rights defender strategies to protect civil society space*.
- ISHR & ICAR (Mesa Redonda Internacional de Responsabilidad Corporativa). (2016). *Human rights defenders in national action plans*.
- ISHR & BHRRC (Centro de Recursos de Empresas y Derechos Humanos). (2017). *Human rights defender under attack*.
- JACOB, M. (2016, mayo 31). *No middle ground: the risks of being a human rights defender in India*. Open Democracy. <https://www.opendemocracy.net/openglobalrights/mathew-jacob/no-middle-ground-risks-of-being-human-rights-defender-in-india>
- JILANI, H. (2007). *Report submitted by the special representative of the Secretary General on Human Rights defenders*. UN-Doc. A/HRC/4/37.
- JORGENSON, A., & Clark, B. (2009). *The economy, military, and ecologically unequal exchange relationships in comparative perspective: A panel study of the ecological footprints of nations 1975-2000*. Social Problems, 56(4), 621-646.
- JUÁREZ-HERNÁNDEZ, S., & León, G. (2014). *Wind energy in the isthmus of Tehuantepec: Development, actors and social opposition*. Revista Problemas del Desarrollo, 178.
- KARAPATAN. (2017a, June 30). *Duterte's 1st year: A grim year for human and people's rights*. Press statement.
- KARAPATAN. (2017b, July 27). *Urgent alert for action to support Cristina Palabay*. <http://www.karapatan.org/appeals>
- KASNER, A. (2015). *Diggin' deep into gold fields: South Africa's unrealized black economic empowerment in the shadows of executive discretion*. Cornell International Law Journal, 48(3), 667-696.

- KECK, M. E., & Sikkink, K. (1998). *Activists beyond borders*. Ithaca and London: Cornell University Press.
- KEENAN, P. J. (2013). *Business, human rights, and communities: The problem of community contest in development*. Illinois Public Law and Legal Theory Research Papers Series, No. 14-18.
- KEMP, D., & Owen, J. R. (2017). *Corporate readiness and the human rights risks of applying FPIC in the global mining industry*. *Business and Human Rights Journal*, 2(1), 163-169.
- KHANNA, S. (Ed.). (2015). *Compendium of judgments on the Forest Rights Act*. India: Ministerio de Asuntos Tribales.
- KIAI, M. (2015a). *Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and association*. UN-Doc. A/HRC/29/25.
- KIAI, M. (2015b). *Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association*. UN-Doc. A/70/266.
- KIAI, M. (2017). *Presentaciones escritas en nombre del relator especial. Tribunal Superior de Sudáfrica*. No. A431/15. <http://freeassembly.net/wp-content/uploads/2017/04/UNSR-Mlungwana-Submissions.pdf>.
- KIRSCH, S. (2014). *Mining capitalism - the relationship between corporations and their critics*. Oakland, CA: University of California Press.
- LAPLANTE, L. J., & Spears, S. A. (2008). *Out of the conflict zone: The case for community consent processes in the extractive sector*. *Yale Human Rights and Development Journal*, 11(1), artículo 7.
- LAWYERS FOR HUMAN RIGHTS (Abogados por los Derechos Humanos). (2012, octubre 12). *Kgobudi community challenges Platreef interdict to keep off land*. <http://www.lhr.org.za/case/kgobudi-community-challenges-platreef-interdict-keep-land>
- LAZALA, M. (2017). *Civil rights under attack. Here's why the business world should care*. <https://www.weforum.org/agenda/2017/03/civil-rights-are-under-attack-here-s-why-the-business-world-should-care/>
- LEHMANN, R. (2015). *Wind oder Würde. Menschenrechtsverletzungen durch Windparks im Isthmus von Tehuantepec*. *ILA*, 383.
- LEHMANN, R. (2016). *Ohne offenen Ausgang - Die indigene Befragung in Juchitán als Machtinstrument zur Durchsetzung eines Mega-Windparks*. In M. Hawel & Herausgeber_innenkollektiv (Eds.), *Jahrbuch der Rosa-Luxemburg-Stiftung 2016*.
- LOK SHAKTI ABHIYAN. (2012). *Complaint on POSCO submitted to Norwegian, Dutch and Korean NCP*. https://www.oecdwatch.org/cases/Case_260
- MACUA & WAMUA (Mining Affected Communities United in Action & Women Affected by Mining United in Action). (2016). *The People's Mining Charter*.
- MAIL AND GUARDIAN. (2014, February 4). *Mining boss found liable for company's environmental damage*.
- MANZO, D. (2015, December 16). *Otorga juez suspensión definitiva a "Eólica del Sur" en el Istmo*. Página 3. <http://pagina3.mx/2015/12/otorga-juez-suspension-definitiva-a-eolica-del-sur-en-el-istmo/>
- MARTENS, J. (2016). *Corporate influence on the G20 - The case of the B20 and transnational business networks*.
- MINING REVIEW. (2017, May 8). *Centre for Environmental Rights to resist mining company's intimidation attempts*. <https://www.miningreview.com/news/centre-for-environmental-rights-resist-mining-companys-intimidation/>

- MINISTERIO DE MINAS DE INDIA. (2016). *Política Nacional de Exploración Minera*. <http://mines.nic.in/writereaddata/Content/NMEP.pdf>
- MLUNGWANA et al. v. The State. (2015). *High Court of South Africa*. Western Cape Division, No.A431/15.
- MUROMBO, T., & Valentine, H. (2011). *SLAPP suits: An emerging obstacle to public interest environmental litigation in South Africa*. *South African Journal of Human Rights*, 82-106.
- NARAYANAN, K. R. (2001). *Address to the nation by the president of India Shri K. R. Narayanan on the eve of Republic Day*. http://www.krnarayanan.in/html/speeches/others/jan25_2001.htm
- NATURAL JUSTICE & HEINRICH BÖLL FOUNDATION. (2016). *Community protocols toolbox*.
- NAVARRO, S. F., & Bessi, R. (2016, March 2). *Rastros Oscuros de la Energía Limpia en Oaxaca Mexico*. Avispa Midia. <https://custos-da-energia-li.atavist.com/la-energa-limpia-en-oaxaca-avispa-midia>
- OBSERVATORIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DEFENSORES DE LOS DERECHOS HUMANOS. (2015). *The Philippines – human rights defenders at the forefront despite an ongoing culture of violence and impunity*.
- OHCHR (Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos). (2001). *Professional training series No. 7: Training manual on human rights monitoring*.
- OHCHR (Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos). (2008). *Manual of operations of the special procedures*.
- ONISHI, N. (2017, February 15). *South Africa, a nation with sharp inequality, considers a minimum wage*. *New York Times*. <https://www.nytimes.com/2017/02/15/world/africa/south-africa-minimum-wage.html?rref=collection%2Ftimestopic%2FSouth%20Africa>
- OPEN-ENDED INTERGOVERNMENTAL WORKING GROUP ON TRANSNATIONAL CORPORATIONS. (2017). *Elements for the draft legally binding instrument on transnational corporations and other business enterprises with respect to human rights*.
- ORISSA MINING CORPORATION v. Ministry of Environment and Forests & ors., Supreme Court of India. Judgment of April 18, 2013. 6 SCC 476.
- OXFAM PHILIPPINES. (2016). *A destiny of debts – unmasking the prejudicial contracts in the Philippine banana industry*.
- PAULIN, R. (2016). *Extrajudicial killings and militarization: Outright attack on IP rights and self-determination*, *International Indigenous Peoples' Movement for Self-Determination and Liberation*. iFiles, 2(1).
- PEACE BRIGADES INTERNATIONAL MEXICO. (2013, September 13). *Worrying wave of violence against human rights defenders in Oaxaca*. http://www.pbi-mexico.org/field-projects/pbi-mexico/news/news/?no_cache=1&L=0&tx_ttnews%5Btt_news%5D=3951&cHash=60e9b5fdbce25b4aff4d461112b12881
- PHILIPPINE STATISTICAL AUTHORITY. (2015). *Agriculture in figures 2015*. <http://countrystat.psa.gov.ph/?cont=3&yr=2015>
- PIERO FORESTI, Laura de Carli and others v. The Republic of South Africa. (2010). ICSID Case No. ARB/AF/07/01.
- POSCO PRATIRODH SANGRAM SAMITI. (2016). *Update as of 24 March 2016*. <http://nsi-delhi.blogspot.de/2017/03/update-from-posco-pratirodh-sangram.html>
- PRIDA, A. M., & Foeth, M. (2010). *Foreign direct investment, restrictions and privatization: The Mexican regulatory experience*. *Mexican Law Review*, 3(2).

- PRIME MINISTER OF INDIA. (2017). *Role of project monitoring group*. <http://www.pmindia.gov.in/en/role-of-project-monitoring-group-pmg/>
- PRING, G., & Canan, P. (1996). *SLAPPS: Getting sued for speaking out*. Philadelphia: Temple University Press.
- PROTOCOLO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROCESO DE CONSULTA PREVIA, libre e informada sobre el desarrollo de un proyecto de generación de energía eólica. (2015). https://consultaindigenajuchitan.files.wordpress.com/2015/01/protocolo_de_consulta_previa_24nov.pdf
- PUBLISH WHAT YOU PAY & CIVICUS. (2016). *Against all odds – the perils of fighting for natural resource justice*.
- PUTNAM, R. (1995). *Bowling alone: America's declining social capital*. *Journal of Democracy*, 6(1), 65-78.
- QUINTANA, M., & Fernández, E. (2011). *Protection of human rights defenders: Best practices and lessons learnt*.
- RAJAGOPAL, B. (2005). *Limits of law in counter-hegemonic globalization: The Indian Supreme Court and the Narmada valley struggle*. In B. de Sousa Santos & C. A. Rodriguez-Garavito, *Law and globalization from below*. Cambridge, New York: Cambridge University Press.
- RAJAK, D. (2016). *Hope and betrayal on the platinum belt: Responsibility, violence and corporate power in South Africa*. *Journal of Southern African Studies*, 42(5).
- RAMOS, A. C. (2016, May 28). *Vientos en contra de las eólicas en Oaxaca*. <http://piedepagina.mx/vientos-en-contra-de-las-eolicas-en-Oaxaca.php>
- RANJAN, P., & Anand, P. (forthcoming). *The 2016 Indian model bilateral investment treaty: A critical deconstruction*. *Northwestern Journal of International Law*, 1-45.
- RANKINEN, L. (2017). *Business and Human Rights Resource Center*. Interview conducted by A. Zbona. <https://www.business-humanrights.org>
- RIGHTS AND RESOURCE INITIATIVE VASUNDHARA. (2015). *Potential for recognition of community forest resource rights under India's forest rights act*.
- RIGHTS IN DEVELOPMENT. (2016, July 14). *Responsibility of international financial institutions to ensure meaningful and effective participation and accountability within their investments, and to foster an enabling environment for freedoms of expression, assembly and association*. <http://rightsinddevelopment.org/wp-content/uploads/2016/04/IFIsEnablingEnvironmentJointStatement13FINAL-for-sign-on.pdf>
- RISSE, T., & Sikkink, K. (1999). The socialization of international human rights norms into domestic practices: Introduction. In Risse, Ropp, & Sikkink (Eds.). *The power of human rights* (pp. 1-38). Cambridge, New York: Cambridge University Press.
- RODRÍGUEZ-GARAVITO, R. (2011). *Ethnicity.gov: Global governance, indigenous peoples, and the right to prior consultation in social minefields*. *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 18(1), article 12.
- ROJAS, R. (2016, April 23). *El retiro del fondo holandés PPGM del parque Eólica del Sur "serio revés" para el presidente Peña Nieto, quien viajará a los Países Bajos para promover inversiones en el sector energetico*, De Telegraaf. [desInformémonos. https://desinformemonos.org/el-retiro-del-fondo-holandes-ppgm-del-parque-eolica-del-sur-serio-reves-para-el-presidente-pena-nieto-quien-viajara-a-los-paises-bajos-para-promover-inversiones-en-el-sector-energetico-de-telegr/](https://desinformemonos.org/el-retiro-del-fondo-holandes-ppgm-del-parque-eolica-del-sur-serio-reves-para-el-presidente-pena-nieto-quien-viajara-a-los-paises-bajos-para-promover-inversiones-en-el-sector-energetico-de-telegr/)

- ROJAS-PAÉZ, G., & Terwindt, C. (Eds). (2014). *Whose natural resources? Criminalization of social protest in a globalizing world*. Special Issue Oñati Socio-Legal Series, 4:1.
- RUTZEN, D. (2015). *Civil society under assault*. Journal of Democracy, 26(4), 28-39.
- SALAMAT, M. (2015, April 12). *Thousands of banana growers decry wage cuts under new piece-rate system*. bulatlat. <http://bulatlat.com/main/2015/04/12/thousands-of-banana-growers-decry-wage-cuts-under-new-piece-rate-system/>
- SAMATHA v. State of Andhra Pradesh And Ors (1997). Supreme Court of India. Judgment of July 11, 1997.
- SANTANDER. (2017). *South Africa foreign investment*. <https://en.portal.santandertrade.com/establish-overseas/south-africa/foreign-investment>
- SARAMAKA PEOPLE v. Suriname (2007). Corte Interamericana de Derechos Humanos. Sentencia de 28 de noviembre de 2007.
- SCHAFFARTZIK, A. et al. (2016). *Global patterns of metal extractivism, 1950-2010: Providing the bones for the industrial society' skeleton*. Ecological Economics, 122, 101-110.
- SCHANDL, H., & Eisenmenger, N. (2006). *Regional patterns in global resource extraction*. Journal of Industrial Ecology, 10(4), 133-147.
- SCHILLING-VACAFLOR, A. (2016). *Who controls the territory and the resources? Free, prior and informed consent (FPIC) as a contested human rights practice in Bolivia*. Third World Quarterly.
- SCHILLING-VACAFLOR, A., & Eichler, J. (2017). *The shady side of consultation and compensation: "Divide and rule" tactics in Bolivia's extraction sector*. Development and Change, 48(6), 1-25.
- SCHLEMMER, E. C. (2016). *An overview of South Africa's bilateral investment treaties and investment policy*. ICSID Review, 31(1), 167-193.
- SETHY, S. (2016). *Tribal resistance in post-independence Odisha*. Odisha Review, 73(1), 77-83.
- SHIRALI, A. (2012). *OplanBayanihan - from good intentions to impunity*. OBSERVER: A Journal on threatened Human Rights Defenders in the Philippines, 4(2).
- SIEDER, R. et al. (2005). *The judicialization of politics in Latin America*. New York: Palgrave Macmillan.
- SRISKANDARAJAH, D. (2016, January 28). *The business case for civic space*. <http://www.brinknews.com/the-business-case-for-civic-space/>
- STATISTICS SOUTH AFRICA. (2013). *Environmental economic accounts - mineral accounts for South Africa 1990-2010*. <http://www.statssa.gov.za/publications/D04052/D040522010.pdf>
- SZABLOWSKI, D. (2010). *Operationalizing free, prior and informed consent in the extractive industry sector? Examining the challenges of a negotiated model of justice*. Canadian Journal of Development Studies, 30(1-2), 111-130.
- TADEM, E. C. (2015). *Philippine agrarian reform in the 21st century*. https://www.iss.nl/fileadmin/ASSETS/iss/Research_and_projects/Research_networks/LDPI/CMCP_D2-Tadem.pdf
- TADEM, E. C. (2016, junio 19). *Can Duterte fix agrarian reform?* Inquirer. <http://opinion.inquirer.net/95277/can-duterte-fix-agrarian-reform>
- TAULI-CORPUZ, V. (2015). *Report by the UN Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples*. UN-Doc. A/70/301.
- TAYLOR, M. (2017, October 11). *2017 on course to be deadliest on record for land defenders*. The Guardian. https://www.theguardian.com/environment/2017/oct/11/2017-deadliest-on-record-for-land-defenders-mining-logging?CMP=Share_AndroidApp_E-Mail
- TERWINDT, C. (2012). *Ethnographies of contentious criminalization: Expansion, ambivalence, marginalization*. Columbia University Academic Commons.

- TERWINDT, C. (2014). *Criminalization of social protest: Future research*. Special Issue Oñati Socio-Legal Series, 4(1), 161-169.
- THE TELEGRAPH INDIA. (2017, June 3). *JSW eyes POSCO land for steel project*. https://www.telegraphindia.com/1170603/jsp/frontpage/story_154903.jsp
- THOMAS, G. (2016, November 9). *Protestan amas de casa por alza de tarifas en recibos de CFE en el Istmo*. <http://www.radioformula.com.mx/notas.asp?Idn=639793&idFC=2016>
- TILLY, C., & Tarrow, S. (2007). *Contentious politics*. Boulder, London: Paradigm Publishers.
- TRADING ECONOMICS. (2017). *Philippine exports*. <http://www.tradingeconomics.com/philippines/exports>
- TRIA, J. (2016, July 11). *Mindanao is the country's food basket, but why are a lot of its people poor?* Mindanation. <http://mindanation.com/mindanao-countrys-basket-people-poor/>
- UK GOVERNMENT (Gobierno del Reino Unido). (2013). *Good business – implementing the UN Guiding principles on business and human rights*.
- UK GOVERNMENT (Gobierno del Reino Unido). (2016). *Good business – implementing the UN Guiding principles on business and human rights*.
- UN INTERAGENCY FRAMEWORK TEAM FOR PREVENTIVE ACTION. (2012). *Extractive industries and conflict*.
- UN OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS. (2015). *Civil society space and the United Nations human rights system – a practical guide for civil society*.
- UN WORKING GROUP ON BUSINESS AND HUMAN RIGHTS (Grupo de Trabajo sobre Empresas y Derechos Humanos de la ONU). (2016). *Informal background note: Human rights defenders and civic space – the business and human rights dimension*.
- UN WORKING GROUP ON BUSINESS AND HUMAN RIGHTS (Grupo de Trabajo sobre Empresas y Derechos Humanos de la ONU). (2017). *Report on its mission to Mexico*. UN.Doc. A/HRC/35/32/Add.2.
- UNITED KINGDOM NATIONAL CONTACT POINT (Punto de contacto nacional del Reino Unido) – Directrices de la OECD (2009, September 25). *Final statement on complaint from Survival International against Vedanta Resources plc*. https://www.oecdwatch.org/cases/Case_165
- UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME (Programa del Medio Ambiente de las Naciones Unidas). (2016). *Global material flows and resource productivity, assessment report for the UNEP International Resource Panel*.
- UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). (2017). *Human development reports, South Africa*. <http://hdr.undp.org/en/content/income-gini-coefficient>
- UNMÜSSIG, B. (2016). *Civil society under pressure – shrinking – closing – no space*. Heinrich Boell Foundation.
- VAN DER BORGH, C., & Terwindt, C. (2011). *Making claims, negotiating space. Interchurch Organization for Development Cooperation*.
- VAN DER BORGH, C., & Terwindt, C. (2012). *Shrinking operational space of NGOs – a framework of analysis*. *Development in Practice*, 22(8), 1069.
- VAN DER BORGH, C., & Terwindt, C. (2014). *NGOs under pressure in partial democracies*. UK: Palgrave Macmillan.
- VILLAMOR, F. (2016, December 22). *Rodrigo Duterte of Philippines calls UN human rights chief an “idiot.”* New York Times. <https://www.nytimes.com/2016/12/22/world/asia/rodrigo-duterte-philippines-zeid-raad-al-hussein.html>

- VANI (Voluntary Action Network India). (2014). *Enabling environment of the voluntary sector in India*.
- WILSON CENTER. (2016). *Enticed by the wind: A case study in the social and historical context of wind energy development in Southern Mexico*.
- WOMEN HUMAN RIGHTS DEFENDERS INTERNATIONAL COALITION. (2012). *Global report on the situation of women human rights defenders*.
- WORLD BANK. (2017). *Statistics Philippine agriculture*. <http://data.worldbank.org/indicator/AG.LND.AGRI.ZS?locations=PH>
- WORLD MOVEMENT FOR DEMOCRACY. (2012). *Defending civil society*.

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ARB	<i>Agrarian Reform Beneficiary</i> (Beneficiario de la Reforma Agraria, Filipinas)
AVA	<i>Alternative Venture Agreement</i> (Acuerdo de Proyecto Alternativo, Filipinas)
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CARP	<i>Comprehensive Agrarian Reform Program</i> (Programa Integral de Reforma Agraria, Filipinas)
CFI	Corporación Financiera Internacional
CLPI	consentimiento libre, previo e informado
FCRA	<i>Foreign Contributions Regulation Act</i> (Ley de Regulación de Contribuciones Extranjeras, India)
GMP	Grupo de Monitoreo de Proyecto (India)
ha	Hectáreas
HPI	Hijo Plantations Inc.
INDH	Instituciones nacionales de derechos humanos
MACUA	<i>Mining Affected Communities United in Action</i> (Comunidades Afectadas por la Minería Unidas en Acción)
MARBAI	<i>Madaam Agrarian Reform Beneficiary</i> (beneficiario de la Reforma Agraria en Madaam, Filipinas)
MMDA	<i>Mining and Minerals Development Act</i> (Ley de explotación minera y de minerales, India)
MPRDA	Minerals and Petroleum Resources Development Act (Ley de explotación de recursos mineros y petroleros, Sudáfrica)
NPA	<i>New People's Army</i> (Nuevo Ejército del Pueblo, Filipinas)
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODS	Objetivo de Desarrollo Sostenible
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONG	Organización no gubernamental
OMC	Organización Mundial del Comercio
PIB	Producto interno bruto
PNA	Plan Nacional de Acción (sobre empresas y derechos humanos)
PNC	Punto nacional de contacto (OCDE)
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
SLAPP	Estrategia de litigación contra la participación pública
UE	Unión Europea
UNGP	Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos, Naciones Unidas
WAMUA	<i>Women Affected by Mining United in Action</i>

Una situación complicada: el espacio de la sociedad civil en las luchas por los recursos naturales

Gobiernos locales y nacionales, junto con las corporaciones están impulsando la demanda de agua, tierra, combustibles fósiles, materias primas y recursos orgánicos de todo tipo, como nunca antes. Ecosistemas previamente intactos están siendo sacrificados para satisfacer esta hambre de recursos. Miles de personas están perdiendo sus medios de vida como consecuencia. Pero los ciudadanos, la sociedad civil organizada y las comunidades afectadas en todo el mundo están rechazando estos desarrollos. Luchan por sus derechos y trabajan para preservar sus medios de vida. Sin embargo, sus protestas son enfrentadas cada vez más frecuentemente con la represión, el acoso, y la difamación.

El hecho de que los derechos de la sociedad civil están siendo restringidos alrededor del mundo, desafortunadamente, no es un descubrimiento nuevo, pero la escala y el alcance actuales son nuevos y dramáticos. Por ello, en este estudio la Fundación Heinrich Böll y el Centro Europeo de Derechos Constitucionales y Humanos quieren mostrar los diversos mecanismos de expropiación y socavamiento del trabajo de derechos humanos. Para hacerlo, los autores Carolijn Terwindt y Christian Schliemann viajaron a India, Sudáfrica, México y Filipinas para estudiar proyectos y hablar con activistas y organizaciones de la sociedad civil sobre el terreno. El análisis resultante nos proporciona información sobre cómo podemos abordar y monitorear mejor los recursos y proyectos de políticas ambientales.