



Amigos de la Tierra – Estados Unidos



**Oxfam**  
America

## **GLAMIS GOLD: ESTUDIO DE CASO DE INVERSIÓN EN LA DESTRUCCIÓN**

**Este documento informativo describe el caso de Glamis Gold, una empresa minera aurífera canadiense que inició hace poco una demanda contra Estados Unidos, apelando al acuerdo de inversión que estipula el Capítulo 11 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN): El 21 de julio del 2003, Glamis presentó un Aviso de intención para la interposición de una demanda por US \$50 millones contra Estados Unidos por medidas tomadas por el Estado de California con el fin de proteger el medio ambiente y las comunidades indígenas de los impactos de la minería a tajo abierto**

**El caso Glamis demuestra de manera contundente cómo los acuerdos de inversión internacional pueden socavar los esfuerzos para proteger los intereses públicos en el sector minero, arrojando una luz muy necesaria sobre estos temas en el contexto de las negociaciones sobre inversión como parte del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y de varios acuerdos bilaterales de comercio e inversiones.**

### **Sectores Extractivos, Minería y Acuerdos de Inversión**

En los últimos años ha aumentado de manera significativa la preocupación por los impactos de la inversión multinacional sobre las industrias extractivas, incluyendo la minería. En varios países en desarrollo, la creciente inversión extranjera sigue concentrada en sectores de recursos naturales como el petróleo, el gas natural y la minería. Sin embargo, el incremento de las inversiones en industrias extractivas ha tenido un enorme impacto negativo sobre los medios de vida de las comunidades locales en todo el mundo y ha causado importantes daños al medio ambiente en varios países.

Según las Naciones Unidas, el porcentaje de la población de los países exportadores de minerales y energía viviendo con menos de \$1 al día ha

pasado de 61% en 1981 a 82% en 1999. La dependencia económica en los volátiles mercados globales de productos básicos amenaza la seguridad económica de estos países, mientras estudios señalan tasas de crecimiento económico más bajas para los mismos. Los sectores de extracción petrolífera, gasífera y minera son sectores de capital intensivo, generan pocos empleos directos y, por depender de tecnologías importadas, tienen escasos vínculos con el resto de las economías receptoras. En algunos países, la industria minera en particular arroja cerca de la mitad de todas las emisiones tóxicas, perjudicando de paso la agricultura local, provocando un incremento sustancial de los trastornos respiratorios y elevando la incidencia de cáncer entre los trabajadores y pobladores de las comunidades aledañas.

En el sector minero, se requiere una reglamentación integral y exigible a nivel nacional e internacional para controlar los impactos sociales y ambientales negativos de esas industrias y garantizar una repartición equitativa de los beneficios en las zonas afectadas. Sin embargo, acuerdos de inversión internacional – como aquellos que están siendo estudiados como parte del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y varios acuerdos bilaterales de comercio e inversiones – limitarían seriamente la capacidad de los países en desarrollo para llevar adelante estrategias nacionales de inversión a favor de los pobres, promover el interés público y proteger los derechos indígenas. El estudio de caso de la empresa Glamis demuestra el potencial perjudicial de estos acuerdos.

### **La Historia de Glamis en California**

Glamis Gold Ltd. es una empresa minera aurífera canadiense con sede en Vancouver, Colombia Británica. En la actualidad, la empresa tiene operaciones mineras en Estados Unidos (California y Nevada), Guatemala y Honduras, y está planeando iniciar la explotación de una mina en México en 2005. Su operación en Honduras ha sido hace poco el blanco de amplias protestas comunitarias contra la destrucción de los bosques y la contaminación de las reservas de agua de la comunidad. Glamis se describe a sí misma como "un productor intermedio de oro de primer nivel con una producción de bajo costo."

Las operaciones mineras auríferas que Glamis proyectaba realizar en el Valle Imperial de California generaron una polémica que no ha amainado en casi una década. En 1987, Glamis empezó adquiriendo derechos de concesión minera sobre tierras públicas federales en el Valle Imperial de California, administradas por el Departamento del Interior de Estados Unidos. De acuerdo con la Ley estadounidense sobre Minería de 1872, los ciudadanos estadounidenses pueden adquirir sin pago alguno concesiones mineras sobre tierras públicas, tan sólo al delimitar el terreno por medio de postes, colocando un aviso de demarcación en uno de los postes, y formalizando luego la concesión ante el Departamento del Interior. El titular de la

concesión puede entonces extraer para beneficio propio los recursos minerales que se encuentran en el sitio, sin pagar regalía alguna a los gobiernos, federal u otros.

Para cumplir con el requerimiento establecido por la Ley de Minería de 1872 de que sólo "ciudadanos estadounidenses" pueden extraer minerales de tierras federales, Glamis creó subsidiarias en Estados Unidos que sirvan como "ciudadanos" con el fin de adquirir concesiones mineras. Las concesiones mineras adquiridas por Glamis en el Valle Imperial llegaron a conocerse como el Proyecto Imperial de Glamis, sumando hasta 187 concesiones mineras y 277 plantas de molienda sobre un área total de cerca de 1500 acres (casi 650 hectáreas).

A principios de los años 90, Glamis planteó que el Proyecto Imperial fuera una mina a tajo abierto para la extracción masiva de oro mediante lixiviación con cianuro, un procedimiento minero que ha sido prohibido por un número creciente de países y por el estado de Montana. La ley de los minerales del Proyecto Imperial es tan baja que para la producción de *cada onza* de oro, se requeriría extraer, tratar o almacenar 422 *toneladas* de roca.

La operación minera destruiría un área en gran parte virgen que colinda con un área declarada reserva natural desértica, incluyendo 88 acres de bosques, un hábitat primordial para la fauna en esa parte del desierto. Asimismo, la operación consumiría hasta 389 millones de galones de agua al año, alimentándose en las aguas subterráneas del acuífero del desierto.

Además, los sitios mineros están ubicados al centro de un área cercana a tierras tribales que han sido excluidas de futuras concesiones mineras para proteger los valores culturales y religiosos de los indígenas, incluyendo sus sitios sagrados y ancestrales. Asimismo, el área propuesta para la mina es un lugar sagrado para la Nación Indígena Quechan. Los indígenas Quechan practican activamente su religión en el área del proyecto minero, y antiguos caminos de gran importancia religiosa para los Quechan se cruzan o colindan con el sitio propuesto. El área de la mina representa también una de las regiones más ricas en recursos arqueológicos del estado de California

e incluye 55 propiedades históricas identificadas, elegibles para ser reconocidas por el gobierno federal.

En 2001, al cabo de un exhaustivo proceso de evaluación que duró seis años, e incluyó amplios comentarios públicos, el Departamento del Interior, bajo el presidente Clinton, le denegó a la empresa Glamis la licencia para operar el Proyecto minero Imperial. Fue ésta la primera vez que el gobierno federal rechazaba un proyecto minero importante en tierras cubiertas por la Ley de Minería de 1872. El Departamento del Interior basó su negativa en los impactos contaminantes de la operación minera, el impacto adverso acumulado sobre los sitios religiosos Quechan, así como en motivos de justicia ambiental.

Sin embargo, en noviembre del 2001, el Secretario del Interior de la nueva administración Bush, Gale Norton, dejó sin efecto la denegación de licencia. La decisión de restaurar la licencia se tomó sin consultar a los grupos tribales ni al público, y tardó tan sólo unos meses, pese a que la denegación inicial había demorado seis años y significado cientos de horas de consulta.

En abril del 2003, en parte como respuesta al Proyecto Imperial, el Estado de California tomó medidas para limitar el impacto de la minería a tajo abierto. Las medidas estatales se centran principalmente en exigir el posterior relleno de los huecos creados por la minería a tajo abierto y el rediseño paisajístico del área una vez que terminen las operaciones mineras.

Después de una extensa evaluación, el California State Mining and Geology Board (*Consejo de Minería y Geología del Estado de California*) aprobó una reglamentación permanente que exigirá el relleno de toda futura mina a tajo abierto en el estado. La Asamblea Legislativa del Estado de California aprobó la ley SB 22, la cual exige específicamente el relleno de minas a tajo abierto que se encuentren en o cerca de sitios sagrados o áreas de especial interés.

La ley y la reglamentación fueron promulgadas en cumplimiento con el mandato legal de la ley estatal que rige la minería en el estado de California, el Surface Mining and Reclamation

*Act (SMARA- Ley sobre Minería Superficial y Reclamaciones)* de 1975. El SMARA estipula que se debe velar por los intereses de salud y seguridad pública y por un "subsiguiente uso beneficioso" de las tierras reclamadas. La ley y la reglamentación se aplican en forma amplia a todas las nuevas minas a tajo abierto y no sólo al Proyecto Imperial en particular.

### **Glamis Impugna las Medidas del Estado de California Apelando a las Reglas de Inversión del TLCAN**

Después de que California tomara medidas para proteger los intereses de sus ciudadanos y medio ambiente, Glamis recurrió a una nueva herramienta en su batalla por el Proyecto Imperial – las reglas de inversión del Capítulo 11 del TLCAN.

El 21 de julio del 2003, la empresa Glamis presentó un Aviso de Intención para la interposición de una demanda por US \$50 millones al gobierno de Estados Unidos bajo las reglas de inversión del Capítulo 11 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

En este Aviso de Intención, la empresa afirma que las medidas tomadas por el estado de California y el gobierno federal han "destruido" el valor de sus inversiones mineras en California y que, por lo tanto, debería ser indemnizada según lo dispone el Capítulo 11 del TLCAN.

El Capítulo 11 del TLCAN otorga a los inversionistas extranjeros derechos sustantivos amplios y la capacidad de interponer una demanda arbitral contra un gobierno ante los tribunales internacionales. Bajo el Capítulo 11, los inversionistas extranjeros pueden pedir una indemnización por los impactos sobre sus intereses comerciales causados por medidas federales, locales o estatales, incluyendo leyes y reglamentaciones orientadas a proteger el interés público y el medio ambiente.

El Aviso de Intención de Glamis demuestra la amenaza que representan el Capítulo 11 del TLCAN y otros acuerdos de inversión para las medidas de protección del interés público.

Glamis argumenta que las medidas del estado de California violaron dos reglas centrales del Capítulo 11: la prohibición de expropiación y el requerimiento de brindar un trato "justo y equitativo" a los inversionistas extranjeros.

Las reglas en contra de la expropiación estipuladas en el Capítulo 11 incluyen los conceptos excesivamente amplios e imprecisos de "expropiación indirecta" y medidas "equivalentes a la expropiación".

Si bien en el derecho internacional las reglas sobre expropiación apuntaban inicialmente a evitar incautaciones irrestrictas de la propiedad, la norma establecida en el Capítulo 11 va mucho más allá de este principio. Recurriendo a estas reglas, los inversionistas multinacionales pueden argumentar que un gobierno debe pagar una indemnización si una ley o reglamentación gubernamental ha provocado, aun indirectamente, una baja en el valor de la inversión de la empresa. Por lo tanto, la norma sobre expropiación puede servir para paralizar las decisiones gubernamentales de establecer reglas en el interés público.

En el caso de Glamis, la empresa aseveró que los requerimientos relativos al relleno promulgados por el estado de California han elevado en demasía el costo de sus operaciones mineras, quitándoles rentabilidad. Glamis afirma que debería recibir una indemnización del gobierno de Estados Unidos por los consecuentes impactos en sus inversiones, aun cuando la empresa seguramente sabía de los riesgos que corría al llevar adelante el Proyecto Imperial – incluyendo la posibilidad de una reglamentación gubernamental. Más aún, las ganancias o pérdidas de la empresa ocasionadas por la mina dependen en gran parte del precio volátil del oro en todo momento.

Glamis argumenta también que las medidas del gobierno federal y del estado de California no cumplieron con el requerimiento de que los gobiernos brinden un "trato justo y equitativo" a los inversionistas extranjeros. El "trato justo y equitativo" es una norma totalmente indefinida, que nunca ha sido explicitada en el derecho internacional o en otra parte. Esta norma parece brindarles a los inversionistas extranjeros posibilidades ilimitadas de impugnar medidas gubernamentales que no les complazcan. Como

ha ocurrido varias veces en el pasado en casos de reclamaciones relativas a inversiones, Glamis omite aclarar cómo las medidas de California o del gobierno federal han sido injustas y no equitativas.

No sólo las reglas sustantivas de inversión presentan retos significativos para la formulación de políticas gubernamentales, sino también el caso Glamis plantea cuestiones importantes sobre el potencial que tienen los acuerdos de inversión para socavar la formulación de políticas y la gobernabilidad democrática. Según el boletín "Inside US Trade", el presidente y gerente general de Glamis, Kevin McArthur, dijo que la empresa apelaba a la reclamación establecida en el Capítulo 11 porque le da mayor posibilidad de obtener una indemnización que la legislación estadounidense.

También es de notar que el Aviso de Intención, con su demanda de indemnización por \$50 millones, fue presentado en el momento justo en que el Departamento del Interior estaba estudiando el intento por parte de Glamis de lograr que el gobierno de Estados Unidos adquiriera la parte de las concesiones mineras del Valle Imperial que le corresponde a Glamis. Se han planteado serias preguntas sobre la posibilidad de que Glamis esté intentando usar el Capítulo 11 para apalancar esta adquisición.

## **Conclusión**

El caso Glamis es un ejemplo contundente de la manera en que se pueden usar las reglas estipuladas en los acuerdos de inversión a fin de socavar políticas necesarias para la protección de las personas y el medio ambiente. Si los países desarrollados como Estados Unidos pueden enfrentar de vez en cuando demandas como la que Glamis ha iniciado, los países en desarrollo serán mucho más vulnerables políticamente ante impugnaciones similares por parte de inversionistas extranjeros. En el sector minero en particular, donde los impactos negativos en países en desarrollo han sido importantes, los acuerdos de inversión podrían estorbar los esfuerzos para llevar a cabo una muy necesaria reglamentación del sector.

En los últimos años se han subrayado de manera recurrente las consecuencias de los acuerdos de

inversión sobre las medidas de protección ambiental. Sin embargo, ahora, las aseveraciones de la empresa Glamis ponen de relieve también los impactos de los acuerdos de inversión sobre las comunidades indígenas . Al señalar su intención de impugnar una ley californiana orientada a proteger los sitios sagrados indígenas, Glamis ha puesto en primer plano el tema de si las reglas de los acuerdos de inversión pueden socavar los derechos indígenas, potencialmente incluso aquellos derechos garantizados por acuerdos internacionales.

Para mayor información sobre acuerdos de inversión y el sector extractivo, véase el Informe de Oxfam América "Investing in Destruction" en el siguiente sitio:  
[www.oxfamamerica.org/publications/art5574.html](http://www.oxfamamerica.org/publications/art5574.html).

Encontrará una copia en inglés del 'Aviso de Intención' de Glamis en el sitio web de Amigos de la Tierra:

[www.foe.org/camps/intl/greentrade/glamis.pdf](http://www.foe.org/camps/intl/greentrade/glamis.pdf)

Amigos de la Tierra-EE.UU. y Oxfam América agradecen el apoyo brindado por el Mineral Policy Center (Centro de Política Minera).