



**Friends of the Earth – United States**



**Oxfam**  
America

## **GLAMIS GOLD: UM ESTUDO DE CASO DE INVESTIMENTO EM DESTRUIÇÃO**

O presente resumo informativo descreverá o caso da Glamis Gold, empresa de extração de ouro canadense, que recentemente abriu um processo judicial contra os Estados Unidos (EUA), com base no acordo de investimentos constante do Capítulo 11 do Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA, em sua sigla em inglês). Em 21 de julho de 2003, a Glamis protocolou uma Carta de Intenção que resultará em um processo de US\$ 50 milhões contra os Estados Unidos, por ações adotadas pelo estado da Califórnia destinadas a proteger o meio ambiente e as comunidades indígenas contra o impacto de mineração a céu aberto.

O estudo de caso da Glamis demonstra, de forma drástica, a forma pela qual acordos de investimentos internacionais podem prejudicar os esforços para proteger o interesse público no setor de mineração, lançando uma publicidade necessária sobre essas questões no contexto de negociações sobre investimentos na Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) e de uma série de acordos bilaterais comerciais e de investimentos.

### **O Setor Extrativo, a Mineração e os Acordos de Investimento**

As sérias preocupações com os impactos de investimentos multinacionais nas indústrias extrativas – inclusive na mineração – vêm se acirrando significativamente nos últimos anos. Em muitos países em desenvolvimento, o investimento estrangeiro crescente permanece concentrado em setores de recursos naturais tais como petróleo, gás e minérios. Ainda assim, o aumento de investimentos nas indústrias extrativas tem produzido um enorme impacto negativo no meio de vida de comunidades locais em todo o mundo, além de causar danos significativos ao meio ambiente em vários países.

Segundo as Nações Unidas, a proporção de pessoas que vivem com menos de US\$ 1,00 por dia em países exportadores de minério e energia aumentou de 61% em 1981 para 82% em 1999. A dependência econômica de mercados globais voláteis de mercadorias ameaça a segurança econômica, enquanto estudos indicam taxas de crescimento econômico mais lentas para esses países. Os setores de extração de petróleo, gás e minérios são intensivos em capital, criam poucos empregos diretos e, por dependerem de tecnologias importadas, têm poucos vínculos com o restante de suas economias locais. A indústria de mineração, em particular, é responsável por quase metade de todas as emissões tóxicas em alguns países, causando, no processo, um aumento substancial do número de distúrbios respiratórios e

elevando as taxas de câncer entre trabalhadores e moradores de comunidades vizinhas.

No setor de mineração, regulamentos abrangentes e aplicáveis nas esferas nacional e internacional são necessários para controlar os impactos sociais e ambientais negativos dessas indústrias e garantir uma distribuição equitativa de benefícios nas áreas afetadas. Ainda assim, acordos de investimento internacionais – tais como aqueles em exame na ALCA e em vários acordos bilaterais comerciais e de investimentos – limitariam, seriamente, a capacidade dos países em desenvolvimento para buscar estratégias nacionais de investimentos favoráveis às populações pobres, com vistas a apoiar o interesse público e proteger os direitos dos povos indígenas. O estudo de caso da Glamis demonstra claramente esse dano potencial.

### **A Estória da Glamis na Califórnia**

A Glamis Gold Ltd. é uma empresa de mineração de ouro canadense sediada em Vancouver, na Colúmbia Britânica. Atualmente, a empresa realiza operações de mineração nos Estados Unidos (Califórnia e Nevada), na Guatemala e em Honduras, com planos em andamento para iniciar atividades de mineração em um sítio no México, em 2005. Sua operação em Honduras tem sido alvo recente de veementes protestos comunitários contra a destruição de florestas e a contaminação do abastecimento de água da comunidade. A Glamis se descreve como “um principal produtor intermediário de ouro com produção de baixo custo”.

As operações de extração de ouro da Glamis’ no Vale Imperial da Califórnia resultaram em uma controvérsia que continua pendente há quase uma década. Em 1987, a Glamis começou a adquirir porções de concessões para exploração de minérios em terras públicas federais no Vale Imperial da Califórnia administradas pelo Ministério do Interior dos EUA. Em conformidade com a Lei de Mineração nos EUA, de 1872, cidadãos norte-americanos podem obter, gratuitamente, concessões para a exploração de minérios em terras federais, simplesmente erguendo placas para demarcar a concessão com uma observação de localização em uma das placas

e, posteriormente, registrando a concessão demarcada junto ao Ministério do Interior. O detentor da concessão pode, então, extrair os minérios existentes nas referidas terras em benefício próprio, sem pagar quaisquer royalties ao governo federal ou a outras esferas de governo.

A fim de cumprir a exigência da lei de Mineração de 1872 de que apenas “cidadãos dos EUA” podem exercer atividades de mineração em terras federais, a Glamis criou subsidiárias nos Estados Unidos para atuar como “cidadãos”, com o propósito de adquirir concessões para exploração de minérios. As concessões adquiridas pela Glamis no Vale Imperial ficaram conhecidas como o Projeto Imperial da Glamis e culminaram em 187 concessões para exploração de minérios e 277 locais de usinagem, totalizando cerca de 1.500 acres (ou 650 hectares).

No início da década de 1990, a Glamis propôs que o Projeto Imperial seria uma jazida de ouro pseudo-amorfa, a céu aberto, que utilizaria cianureto como agente dissolvente – um processo de extração banido por um número crescente de países e pelo estado de Montana. O minério do Projeto Imperial é de classificação tão baixa que o projeto precisaria escavar, processar ou armazenar aproximadamente 422 *toneladas* de rochas para *cada onça* de ouro produzida.

A operação de mineração destruiria uma área reservada essencialmente virgem adjacente a uma vasta área inculta de deserto, que inclui 88 acres de bosques, habitat crítico da vida silvestre naquela parte do deserto. A operação também consumiria, anualmente, até 389 milhões de galões de água do aquífero subterrâneo do deserto.

Ademais, os sítios de mineração estão localizados no coração de uma área próxima a terras indígenas, que agora foram retiradas de futuras concessões para exploração de minérios, a fim de proteger valores norte-americanos religiosos e culturais, inclusive sítios sagrados e ancestrais. A própria área proposta para mineração é sagrada para a Nação Indígena Quechan. Os Quechan praticam ativamente sua religião na área proposta para a mina, e antigas trilhas de grande importância religiosa para os Quechan cruzam tanto o sítio proposto quanto as áreas adjacentes.

A área da mina também é uma das áreas de recursos arqueológicos mais ricas do estado da Califórnia e inclui 55 propriedades históricas conhecidas, que se qualificam para tombamento pelo governo federal.

Em 2001, após um exaustivo processo de revisão de seis anos, que incluiu um amplo comentário público, o Ministério do Interior do Presidente Clinton denegou a permissão para que a Glamis operasse a mina do Projeto Imperial. A negativa foi a primeira do governo federal em relação a um grande projeto de mineração em terras cobertas pela Lei de Mineração de 1872. O Ministério do Interior baseou sua negativa nos impactos poluentes da operação de mineração e no impacto adverso cumulativo sobre os sítios religiosos dos Quechan, bem como em princípios de justiça ambiental.

Em novembro de 2001, entretanto, o Secretário do Interior do novo governo Bush, Gale Norton, revogou a negativa. A decisão de reabrir a permissão não envolveu consulta a grupos indígenas ou sugestões da população, e demorou apenas alguns meses, embora a negativa para a permissão inicial tenha consumido seis anos e centenas de horas de consulta.

Em abril de 2003, em parte como resposta ao Projeto Imperial, o Estado da Califórnia adotou ações no sentido de limitar o impacto da mineração a céu aberto. As ações do Estado centraram-se, primordialmente, na exigência de que os buracos abertos pelas operações de mineração a céu aberto fossem “preenchidos” e que a paisagem na área fosse reconstituída, uma vez concluídas as operações de mineração.

Após intensa revisão, a Junta de Mineração e Geologia do Estado da Califórnia aprovou regulamentos permanentes que exigirão o preenchimento de todas as minas a céu aberto no estado. A Legislatura do Estado da Califórnia também aprovou a lei SB22 que exige, especificamente, o preenchimento de minas a céu aberto em ou próximas a sítios sagrados ou áreas de interesse especial.

A promulgação da legislação e dos regulamentos cumpre o mandato legislativo da lei estadual que

rege a mineração no estado da Califórnia - a Lei de Mineração e Recuperação de Superfície de 1975 (SMARA). A SMARA dispõe sobre a proteção dos interesses de saúde e segurança pública e exige que a terra recuperada tenha “um uso subsequente benéfico”. A lei e os regulamentos aplicam-se amplamente a todas as novas minas a céu aberto no estado, e não apenas ao Projeto Imperial.

### **A Glamis Contesta as Ações da Califórnia com Base nas Regras sobre Investimentos do NAFTA**

Subseqüentemente às ações adotadas pela Califórnia para proteger os interesses de seus cidadãos e seu meio ambiente, a Glamis introduziu uma nova ferramenta em sua batalha pelo Projeto Imperial – as regras para investimentos do Capítulo 11 do NAFTA.

Em 21 de julho de 2003, a Glamis apresentou uma Carta de Intenção ao governo dos EUA, informando que impetraria uma ação no valor de US\$ 50 milhões com base nas regras para investimentos constantes do Capítulo 11 do Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA).

Em sua Carta de Intenção, a empresa afirma que as ações do Estado da Califórnia e do Governo Federal “destruíram” o valor de seus investimentos em mineração na Califórnia e que, portanto, deveria ser indenizada, em conformidade com o Capítulo 11 do NAFTA.

O Capítulo 11 do NAFTA garante aos investidores estrangeiros amplos direitos substantivos e a prerrogativa de impetrar ações arbitrais diretamente contra um governo perante tribunais internacionais. Em conformidade com o Capítulo 11, os investidores estrangeiros podem buscar indenização financeira pelos impactos, sobre seus interesses comerciais, de ações federais, locais ou estaduais, inclusive no que concerne a leis e regulamentos destinados a proteger o interesse público e o meio ambiente.

A Carta de Intenção da Glamis demonstra a ameaça contra as proteções do interesse público do

Capítulo 11 do NAFTA e de outros acordos de investimentos. A Glamis argumenta que as ações adotadas pela Califórnia violaram duas regras centrais do Capítulo 11: a proibição da expropriação e a exigência da concessão de um tratamento “justo e equitativo” a investidores estrangeiros.

As regras do Capítulo 11 contra a *expropriação* incluem os conceitos excessivamente amplos e obscuros de “expropriação indireta” e ações “equivalentes à expropriação”.

Embora as regras de expropriação tenham sido originalmente destinadas, no direito internacional, à proteção contra confiscos diretos de propriedade, a norma do Capítulo 11 extrapola, em muito, esse princípio. Valendo-se dessas regras, os investidores multinacionais podem argumentar que um governo deve pagar uma indenização se uma lei ou um regulamento governamental houver, ainda que indiretamente, reduzido o valor do investimento da empresa. A norma de expropriação pode, portanto, exercer um efeito de arrefecimento sobre as decisões do governo de regular no interesse público.

No caso da Glamis, a empresa afirmou que as exigências de preenchimento instituídas pela Califórnia tornaram suas operações de mineração excessivamente onerosas e, portanto, antieconômicas. A Glamis afirma que os impactos resultantes sobre seus investimentos deveriam ser indenizados pelo governo dos EUA, embora a empresa estivesse ciente dos riscos que assumia com o Projeto Imperial – inclusive a possibilidade de regulação governamental. Ademais, o lucro ou o prejuízo da empresa com as atividades de mineração depende, significativamente, do preço volátil do ouro em qualquer ocasião.

A Glamis também argumenta que as ações federais e da Califórnia não atendiam à exigência de que os governos devem conceder “*tratamento justo e equitativo*” a investidores estrangeiros. O conceito de “tratamento justo e equitativo” é uma norma de livre interpretação, que jamais foi integralmente definida no direito internacional ou em qualquer outro instrumento. A norma parece conceder aos investidores estrangeiros uma oportunidade quase que ilimitada de contestar ações do governo que lhes desagradem. Como

sempre aconteceu em ações judiciais envolvendo investimentos no passado, a Glamis não esclareceu de que forma as ações federais ou da Califórnia foram injustas ou desiguais.

Além das regras substantivas para investimentos representarem desafios importantes para a elaboração de políticas governamentais, o caso da Glamis também levanta questões significativas sobre o potencial dos acordos de investimentos para minar a elaboração de políticas nacionais e a governança democrática. Segundo o boletim informativo *Inside US Trade*, o CEO da Glamis, Kevin McArthur, declarou que a empresa recorreu ao Capítulo 11 porque as chances de a empresa ser indenizada seriam maiores do que pelas leis dos EUA.

Vale observar, ainda, que a Carta de Intenção com sua demanda de US\$ 50 milhões foi apresentada exatamente quando o Ministério do Interior examinava, separadamente, a tentativa da Glamis de fazer com que o governo dos EUA adquirisse o controle total da concessão para exploração de minérios da Glamis no Vale Imperial. Sérias questões foram suscitadas sobre se a Glamis estaria tentando valer-se do Capítulo 11 para alavancar seu esforço de transferência da concessão.

## Conclusão

O caso da Glamis é um exemplo extremo da forma pela qual as regras de acordos de investimentos poderiam ser usadas para prejudicar as políticas necessárias à proteção de pessoas e do meio ambiente. Embora os países desenvolvidos, como os EUA possam, às vezes, enfrentar processos como o impetrado pela Glamis, os países em desenvolvimento estarão muito mais vulneráveis, em termos políticos, ao enfrentar desafios semelhantes impostos por investidores estrangeiros. No setor de mineração, em particular, no qual os impactos negativos sobre os países em desenvolvimento têm sido significativos, os acordos de investimentos poderiam prejudicar os esforços de implementação de uma regulação - extremamente necessária - do setor.

As implicações dos acordos de investimentos na proteção ambiental foram levantadas de forma

conspícua nos últimos anos. Agora, entretanto, as alegações da Glamis também destacam os impactos potenciais dos acordos de investimentos para as comunidades indígenas. Ao manifestar sua intenção de contestar uma lei da Califórnia destinada a proteger sítios indígenas sagrados, a Glamis trouxe à tona a questão do potencial das regras dos acordos de investimentos para prejudicar direitos indígenas, incluindo até mesmo direitos garantidos em acordos internacionais.

Para maiores informações sobre acordos de investimentos e o setor extrativista, consulte o relatório da Oxfam America “Investing in Destruction” (Investindo na Destruição), na Internet, no seguinte endereço: [www.oxfamamerica.org/publications/art5574.html](http://www.oxfamamerica.org/publications/art5574.html).

Para obter uma cópia da Carta de Intenção da Glamis, consulte a página da Friends of the Earth na Internet, no seguinte endereço: [www.foe.org/camps/intl/greentrade/glamis.pdf](http://www.foe.org/camps/intl/greentrade/glamis.pdf)

A Friends of the Earth – os EUA e a Oxfam America agradecem ao Centro de Política de Mineração por sua assistência.