



CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y PLANIFICACIÓN
DEL MEDIO AMBIENTE



MINING, MINERALS AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT PROJECT



MINING POLICY RESEARCH INITIATIVE
INICIATIVA DE INVESTIGACIÓN SOBRE POLÍTICAS MINERAS

Minería, Minerales y Desarrollo Sustentable – América del Sur

3

Proceso Participativo Hallazgos y Desafíos

Cristina Echavarría y Patricia González

**Iniciativa de Investigación sobre Políticas Mineras
Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo**



Mayo, 2002

CIPMA
Bucarest 046, 2º Piso D, Providencia,
Santiago, CHILE
Tel: 56-2-3341091, 3341096 Fax: 3341095
www.cipma.cl

MMSD
www.iied.org/mmsd

IIPM / MPRI
Av. Brasil 2655 CP 11300
Montevideo, URUGUAY
Tel: (598-2) 709 00 42 Fax: 708 67 76
www.idrc.ca/mpri

Tabla de Contenidos

Introducción.....	3
Apuntes metodológicos	3
Los temas claves.....	5
Las prioridades de los actores y de los países	9
a) Las prioridades de los actores.....	9
Gobiernos.....	10
Mineros	11
Organizaciones de la sociedad civil.....	13
b) Las prioridades por países	15
Bolivia.....	16
Brasil.....	18
Chile.....	20
Ecuador	22
Perú	23
c) A modo de síntesis.....	24
Los desafíos	25
Lineamientos de acción futura.....	32
I. El sector público.....	32
Políticas Públicas para el Desarrollo Sustentable	32
Fortalecimiento institucional	33
Instrumentos de gestión	34
II. El sector empresarial.....	38
a) Apoyo al fortalecimiento de la gestión pública	38
b) Desempeño ambiental y social	38
c) Aporte al desarrollo local sustentable.....	39
d) Relación con los trabajadores	40
III. Las organizaciones de la sociedad civil.....	40
IV. Minería artesanal y en pequeña escala	41
a) Políticas e instrumentos de gestión pública	42
b) Políticas empresariales	42
Reflexiones finales	43

INTRODUCCIÓN

En América del Sur se realizó un proceso participativo con múltiples actores dirigido a identificar los temas prioritarios de interés para cada sector y sus perspectivas sobre ellos. Su objetivo fue producir agendas relevantes para políticas públicas y empresariales, investigación y capacitación, que aportaran lineamientos útiles para avanzar hacia una minería que contribuya al desarrollo más equitativo y sustentable de la región.

Los hallazgos y desafíos que surgen del proceso participativo se comprenden mejor teniendo en cuenta las diversidades que existen, tanto entre países, como entre actores. Los informes nacionales y las memorias de los talleres realizados en la región, son elementos integrales que contribuyen a explicar los resultados aquí presentados.

Cabe destacar que los temas claves que ocuparon la atención de los actores sociales en el proceso participativo presentaron distintos estados de documentación e investigación, de tal modo que no debe extrañar que los hallazgos de investigación, presentados en el Capítulo 2, y los de participación, que aquí presentaremos, no coincidan plenamente. De hecho, se constatan diferencias que indican vacíos y áreas de trabajo importantes para los investigadores a futuro.

Considerando las diferencias mencionadas, esta síntesis regional hace hincapié en aquellos temas y agendas sobre las cuales la gran mayoría de los participantes de diferentes sectores y países estuvo de acuerdo y que, por tanto, merecen atención prioritaria de parte de la sociedad en su conjunto con el objeto de lograr avances sustantivos hacia el desarrollo sustentable de las regiones y países mineros.

A modo de complemento de lo anterior, se hace una reflexión sobre los desafíos más complejos que surgen del proceso participativo y que están muy ligados con el proceso de globalización. Estos temas se articulan alrededor de cuatro de los dilemas del Proyecto Global MMSD.

Tanto la identificación de los temas prioritarios, como los contenidos de los lineamientos de acción aquí presentados, constituyen un condensado de las perspectivas de los distintos actores involucrados, que permite visualizar los componentes actuales de la idea de desarrollo sostenible en relación con la minería en América del Sur.

APUNTES METODOLÓGICOS¹

El proyecto MMSD se inscribe en contextos nacionales particulares, por lo tanto, condicionados por factores tales como las relaciones previas entre los actores y la evolución de su postura frente a los temas aquí tratados.

¹ Para información más detallada se recomienda ver el documento “Metodología del proceso participativo” en anexo 2 de este informe, disponible en: <<http://www.mmsd-la.org>>

Al planificar la metodología que se emplearía en el proceso participativo fue necesario considerar el contexto y reconocer que en algunos países de la región existen procesos de confrontación en torno del uso de recursos naturales en zonas mineras, en gran parte agravados por el legado histórico de la actividad, y que han minado la confianza entre algunos actores. Este escenario ha representado un desafío importante en términos de capacidad de convocatoria, transparencia y legitimidad del proceso.

Asumirlo implicó llevar a cabo un proceso que ofreciera tanto espacios de discusión entre múltiples actores, como de consulta interna por grupos. Con este fin, se realizaron cerca de 50 talleres en los cinco países, los cuales produjeron memorias que tienen su integridad propia y recogen las perspectivas y formulaciones de cada grupo de actores². Este respeto por las formulaciones de los diferentes grupos ha sido importante para lograr un buen nivel de participación de grupos muy diversos.

Para captar esta diversidad de opiniones y perspectivas, el proyecto usó diferentes instrumentos y desarrolló un conjunto de actividades complementarias:

- Identificó una serie de temas clave para la región;
- identificó y caracterizó a los principales grupos de actores vinculados con el tema en la región y en cada país;
- realizó una encuesta regional para identificar los temas más prioritarios para los distintos actores y en cada país³;
- trabajó directamente con unas 700 personas en talleres nacionales y regionales, entrevistas y reuniones informativas;
- publicó un boletín bimensual para informar a una amplia variedad de actores sobre los avances y particularidades del proyecto;
- inauguró un sitio Web <<http://www.mmsd-la.org>>, que ha puesto a disposición del público toda la información relevante sobre las características, actividades y avances del proceso regional, a la vez que incluye espacios interactivos tendientes a lograr una amplia participación de los actores con acceso a este medio.

Si bien los resultados de cada uno de estos componentes tienen valor en sí mismos, una lectura más rica, que abarque el conjunto del proceso participativo y sus relaciones con el proceso de investigación, permite captar la verdadera riqueza y complejidad de la información recabada.

² Evidentemente, en una síntesis regional resulta imposible mostrar la riqueza y la diversidad de matices y perspectivas que develó del proceso. Invitamos a los lectores a consultar las memorias completas de todos los talleres en <<http://www.mmsd-la.org>>

³ Esta encuesta fue respondida por 345 personas de 15 países de América Latina. Para más información sobre la metodología empleada se recomienda ver el anexo 2 de este documento. Un informe completo y detallado de sus resultados se puede obtener en el sitio <http://www.mmsd-la.org>

LOS TEMAS CLAVES

A partir de los dilemas identificados por el proyecto global y de los antecedentes sobre minería y desarrollo sustentable disponibles en la región, el equipo de trabajo, en consulta con el Grupo Asesor, identificó los temas clave que reflejan la complejidad de la problemática en América del Sur. Estos temas constituyeron la plataforma principal para el proceso participativo y aportaron lineamientos importantes para la investigación.

A continuación se ofrece un resumen de cómo se entiende cada tema, recogiendo aspectos planteados por los actores sociales.

- **Políticas, Instrumentos y capacidades de gestión pública:** calidad del cumplimiento de los roles de las autoridades públicas en todo lo concerniente a la minería: coordinación interinstitucional; competencias; ordenamiento territorial; otorgamiento de licencias, permisos y patentes; control, vigilancia y fiscalización de impactos, transparencia en los procesos de toma de decisiones, marco jurídico de derechos y deberes, redistribución de rentas e impuestos mineros, etc.
- **Ámbitos, mecanismos y capacidades de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) para participar en decisiones con respecto de la minería:** la cantidad y calidad de los espacios de participación existentes en los marcos jurídicos nacionales, la capacidad y los obstáculos de la sociedad civil para ejercer derechos de participación informada y las formas que ésta comporta en cada país.
- **Acceso, uso y generación de información pertinente sobre la minería:** ¿Cuentan los estados con información de base suficiente y confiable sobre las restricciones y potencialidades que existen en diferentes regiones del territorio nacional para el desarrollo minero? ¿Tienen los elementos suficientes para poder tomar decisiones informadas sobre los costos y beneficios (económicos, sociales, ambientales) de un desarrollo minero cualquiera? ¿Cuáles son los derechos de la sociedad civil para obtener información sobre proyectos mineros y sus eventuales impactos? ¿Cuáles son los obstáculos para ello?
- **Desempeño ambiental y social de la minería:** considerado principalmente como un tema de la industria minera, pero fuertemente relacionado con la calidad y oportunidad de la gestión pública, y con la capacidad de la sociedad civil para ejercer una participación informada. Temas recurrentes son: la eficiencia en el uso de los recursos; la producción más limpia; el control de la contaminación; la producción, manejo y disposición de residuos; salud y seguridad en el sitio de trabajo y comunidades aledañas; la evaluación, seguimiento y control de impactos ambientales; la certificación ambiental y social.
- **Desarrollo local (social, económico, cultural, ambiental):** el desarrollo minero puede aportar al desarrollo social, cultural, económico, ambiental e institucional

sostenible de las localidades donde se desarrolla, o bien constituir una bonanza pasajera que deja a las localidades mineras con redes sociales fragmentadas y ecosistemas deteriorados o destruidos, más pobres que antes. Generar desarrollo local sostenible implica que el desarrollo de estas comunidades persista una vez que la actividad termine o disminuya, y que además supere el histórico modelo de campamento minero, caracterizado por un pobre desarrollo social. Es necesario preguntarse: ¿Se articulan los planes mineros con los planes de desarrollo local y regional? ¿Contribuye la minería a la diversificación de las economías regionales y a la formación de aglomeraciones mineras⁴ o encadenamientos productivos locales? ¿Hay una reposición de capital social y humano, a cambio de la extracción del capital natural que pierde la región? ¿Se está afectando la base de recursos naturales de sustentación más allá de su capacidad de recuperación? ¿Existen proyectos locales producto de alianzas entre empresas, gobierno local y comunidades? ¿Qué incidencia tienen las comunidades en las decisiones sobre el futuro de su territorio y su modo de vida?

- **Monto y distribución de regalías e impuestos** de la minería entre los niveles nacional, regional y local: por una parte, la cantidad de ingresos que los estados, como dueños del recurso mineral, retienen de la actividad minera; y por la otra, la redistribución de los beneficios económicos de la actividad minera en los diversos niveles del territorio. ¿Cuál es el régimen de regalías e impuestos en cada país? ¿Se considera equitativa la distribución entre la nación y las localidades que viven con los impactos de la minería? ¿Quiénes, con qué criterios y por medio de qué mecanismos se determina en qué se invierten estos fondos?
- **Derechos y gestión de recursos (suelos, agua, biodiversidad, minerales, etc.):** un tema de gestión pública, directamente relacionado con los derechos de diversos actores sobre los recursos naturales, la zonificación y el ordenamiento territorial. El territorio es un concepto importante en este contexto. El concepto para muchas comunidades locales tiene una acepción más amplia que una extensión de tierra; incluye los cuerpos de agua superficiales y subterráneos, las zonas de pastoreo, de cacería, de agricultura, de pesca, de recolección, de vivienda, de recreación y de significado simbólico para la identidad cultural. Preguntas relevantes aquí son ¿Cuentan los estados con información veraz, suficiente y actualizada sobre sus territorios y los grupos humanos allí asentados, para tomar decisiones informadas y evaluar adecuadamente los estudios de impacto ambiental (EIA) y los planes de manejo propuestos por las empresas? ¿Son apropiadas las compensaciones a las comunidades por la pérdida de acceso a elementos o áreas de su territorio? ¿Cómo se calculan las compensaciones por daños?
- **Minería en áreas naturales protegidas (ANP) y zonas de alta biodiversidad:** la privatización de los regímenes de inversión ha llevado el desarrollo minero a regiones recónditas de la geografía sudamericana, muchas de éstas son ecosistemas frágiles portadores de un patrimonio biológico apenas conocido por la ciencia. Compete al Estado definir asuntos de ordenamiento territorial y zonificación sobre la base del

⁴ Ver CEPAL – IDRC (2001), Aglomeraciones Mineras y Desarrollo Local en América Latina.

conocimiento de las limitaciones y potencialidades de diferentes ecosistemas, garantizando la conservación del patrimonio biológico de las naciones. ¿Cuáles son las reglas para el manejo y acceso a estas áreas por parte de proyectos mineros?

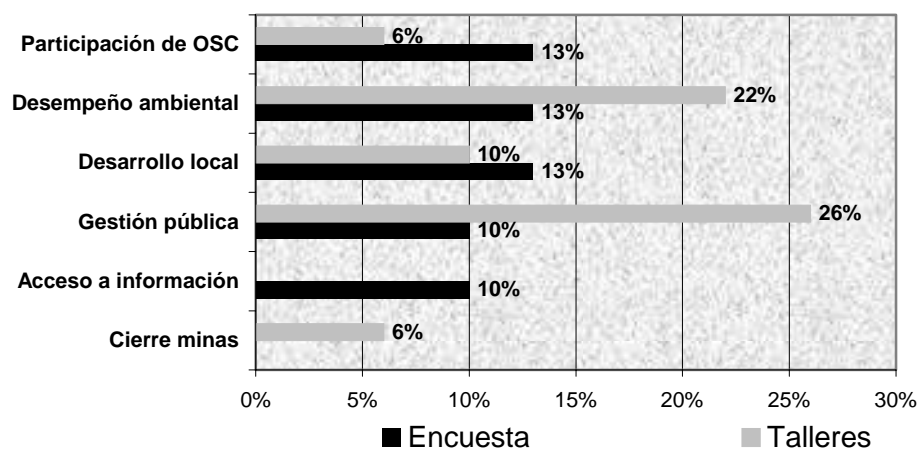
- **Minería en territorios indígenas:** igual que en el caso anterior, los territorios tradicionalmente ocupados por los pueblos indígenas o comunidades de origen están siendo transformados y fragmentados, como nunca antes, por la expansión de actividades económicas, el crecimiento urbano y proyectos de infraestructura. Compete a los estados la protección de los derechos de todos sus ciudadanos ¿Cuáles derechos les han sido reconocidos a los pueblos indígenas en cada país? ¿Cuáles países han ratificado el Convenio 169 de la OIT? ¿Cuáles son los principales obstáculos para ejercer los derechos que han adquirido?
- **Minería en Pequeña Escala:** reconociendo que es una realidad que no va a desaparecer y que tiene un potencial importante para el desarrollo local y la superación de la pobreza, se trata de identificar los requerimientos legales, políticos, tecnológicos, sociales y de capacitación para evolucionar hacia una minería artesanal y en pequeña escala más sustentable y para difundir pautas y lecciones que permitan una mejor gestión de la actividad.
- **Cantidad y calidad del empleo minero:** la tendencia de la gran minería es a la reducción de la oferta de empleo bajo condiciones comparativamente privilegiadas, mientras que la minería en pequeña escala es una fuente muy importante de trabajo, pero en condiciones de gran inseguridad y desmedro de la salud.. Este tema adquiere connotaciones importantes en el contexto del desarrollo local. Los temas de preocupación en cuanto a la mediana y gran minería tienen que ver con: ¿cuánto empleo es generado por la gran industria minera?, ¿qué porcentaje de la fuerza laboral proviene de la localidad?, ¿se está capacitando mano de obra local para puestos de trabajo calificado a futuro?, ¿varían mucho los estándares laborales de la empresa minera de aquellos que aplican las empresas subcontratistas de servicios?, ¿cuáles son las principales preocupaciones de los trabajadores?
- **Planificación y gestión de impactos socio-ambientales del cierre de faenas mineras (cierre de minas):** la minería puede traer prosperidad económica a las regiones mientras esté allí, pero la experiencia histórica indica que algunas de las zonas de mayores índices de pobreza en América Latina, son precisamente aquellas que fueron mineras. ¿Qué provisiones vienen haciéndose en los países de la región para asegurar que no se repita la historia? ¿Existen normativas al respecto? ¿Qué instrumentos tributarios se pueden aplicar?
- **Herencias ambientales y sociales de la minería pasada (pasivos ambientales y sociales):** ¿Quién asume la responsabilidad por limpiar la contaminación y reparar o compensar por daños ambientales y sociales que fueron causados por empresas mineras, públicas o privadas, que cerraron cuando aun no había reglamentación ambiental? Las comunidades locales están asumiendo estos costos, que se traducen en deterioro de su salud, de su calidad de vida y del medio ambiente del cual dependen para vivir ¿Cuál es el estado de conocimiento sobre pasivos ambientales y sociales y

minas huérfanas en la región? ¿Qué sabemos sobre los impactos que causan sobre la salud humana y de los ecosistemas? ¿Cómo pueden las empresas que hoy operan en esos lugares y las comunidades locales contribuir con el Estado para mitigar los impactos de dichos pasivos?

- **Desarrollo científico y tecnológico:** una base muy importante para el desarrollo es el fortalecimiento científico y tecnológico, asunto que compete inicialmente al Estado, pero también de manera creciente al sector privado. ¿Qué políticas y experiencias de desarrollo científico y tecnológico articuladas con la actividad minera existen en la región? ¿En qué áreas de conocimiento se ha avanzado más? ¿Dónde están los vacíos? ¿Cuáles son los principales obstáculos?
- **Acceso a mercados:** preocupaciones sobre barreras arancelarias y no arancelarias e impacto sobre posibilidades de dar valor agregado a los metales y minerales. ¿Hasta qué punto el acceso a los mercados es determinado por requerimientos de los países industrializados? ¿Hasta qué punto los países productores de la región pueden y deben tomar medidas para garantizar un mercado para sus productos? ¿Qué tipo de iniciativas pueden llevar a cabo los países de la región? ¿Hay espacio para una acción concertada? ¿Hasta qué punto las condiciones de acceso a mercados refuerza o debilita la contribución de la minería al desarrollo sostenible?
- **Incidencia de convenios, tratados y estándares internacionales:** en particular, los avances en la certificación de la actividad minera (normas ISO), aplicación o utilización por parte de los actores de tratados, convenios (p.ej.: OIT en temas laborales e indígenas) o directrices operativas (p.ej.: Directrices operativas del Banco Mundial). Existe especial preocupación de parte de algunos gobiernos e industrias sobre la posibilidad de que instancias internacionales puedan tener consecuencias no deseadas sobre el desarrollo minero y su aporte a las economías nacionales, mientras que organizaciones de la sociedad civil ven en los estándares internacionales oportunidades importantes para acelerar el mejoramiento del desempeño ambiental y social de la mediana y gran minería. De otra parte, existe preocupación de parte de algunas empresas domésticas por los altos estándares ambientales y sociales que impone la gran minería, y por lo que ven como un riesgo de creación de monopolios, ya que muchas no tienen la capacidad humana ni económica para efectuar los cambios con la celeridad necesaria para sobrevivir en el negocio.

Estos temas constituyen en sí mismos grandes desafíos cuya progresiva solución, de acuerdo con las tradiciones jurídicas, políticas e institucionales de cada país, sería un aporte fundamental al desarrollo sustentable de los países y de la región.

Los principales temas que surgen como prioritarios del proceso participativo en el ámbito regional se pueden apreciar en el siguiente cuadro.

Cuadro 3.1: Cinco temas más mencionados como primera prioridad en la encuesta y talleres realizados en la región

LAS PRIORIDADES DE LOS ACTORES Y DE LOS PAÍSES

El uso de herramientas complementarias en el proceso participativo produjo resultados bastante consistentes en el ámbito regional, como se aprecia en el cuadro 3.1. Sin embargo, es necesario resaltar que existen diferencias entre grandes grupos de actores, y profundizar en algunas especificidades nacionales.

a) Las prioridades de los actores

El proceso participativo intentó aportar en la construcción del significado de desarrollo sustentable en relación con la minería desde las perspectivas y agendas de tres grandes grupos de actores: los gobiernos, las empresas y la sociedad civil.

Considerando que el proceso participativo fue progresivo y abarcó varios niveles de involucramiento, se elaboraron perfiles nacionales de los principales grupos de actores. Ello informó las decisiones sobre cómo trabajar con los diferentes grupos, respetando sus estructuras de liderazgo y representación, sus protocolos de reunión, las dinámicas de trabajo y eligiendo los lugares apropiados para la realización de talleres, entrevistas y asambleas.

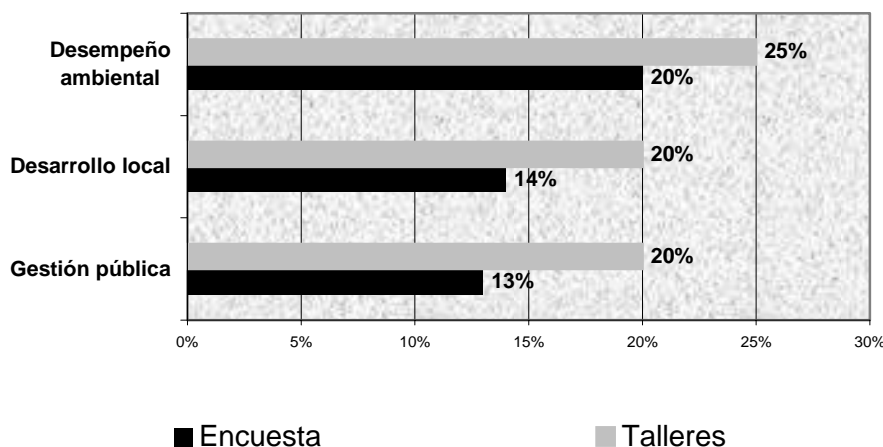
La lectura de resultados por grupos de actores reafirma el peso de los temas principales ya mencionados, como prioritarios en las agendas de todos los grupos en los países del estudio. No obstante ello, el acercamiento de cada actor hacia los mismos temas en los diferentes países, muchas veces adquiere matices diversos que responden a las experiencias históricas en cada país, y a los intereses y expectativas que de allí han surgido⁵.

⁵ Las demandas específicas sobre los distintos temas priorizados se recogen en mayor detalle en las memorias de talleres publicadas en el sitio <<http://www.mmsd-la.org>>.

- **Gobiernos:** Desde la lectura regional, los representantes del sector público coinciden en priorizar, tanto en la encuesta como en los talleres, los temas de desempeño ambiental y desarrollo local, al tiempo que reconocen una preocupación por la capacidad y oportunidad de la gestión pública.

Cuadro 3.2: GOBIERNOS

Tres temas más mencionados como primera prioridad



Gobierno Nacional- Si bien son varios los sectores de los gobiernos nacionales que inciden en las decisiones sobre el desarrollo minero, y éstos varían en cada país, este proceso se centró en las entidades encargadas de temas mineros y ambientales, con participación puntual de miembros de otros sectores en algunos talleres nacionales. Se han privilegiado éstos en atención a que son los que inciden más directamente sobre el tema que nos ocupa: proyectos mineros y desarrollo sustentable. El primero por razones obvias y el segundo por ser el ente fiscalizador en cuanto a gestión ambiental. El proceso participativo revela que en los ámbitos nacionales este sector está tratando de superar dificultades de coordinación de competencias e instancias de trabajo que obedecen a que los distintos organismos involucrados tienen mandatos, concepciones, políticas y prácticas diferentes, y operan en contextos nacionales en los cuales es aún incipiente la implementación de estrategias de desarrollo sustentable. Es notable su preocupación por contar con un marco jurídico y político que permita una gestión integral, así como por la necesidad de fortalecimiento institucional por medio de la capacitación de sus funcionarios y del acceso a información suficiente veraz, integral y oportuna para la planeación del desarrollo.

Gobiernos Locales y Regionales – incluye autoridades de las localidades y regiones mineras, según sea la división administrativa de los países, pero en todo caso se refiere a las instancias diferentes del nivel nacional o central. El desarrollo local y regional es el gran tema que reclaman todos los actores como clave para el desarrollo sustentable. En este sentido es importante comprender cuál es la perspectiva de las autoridades públicas locales y regionales ya que éstas tienen un rol crucial en trabajar con las empresas para mitigar los costos y aprovechar al máximo los beneficios que puede generar la actividad minera bien

manejada para el desarrollo local. Este está inserto en procesos de descentralización que avanzan a distinto ritmo y de manera diferente en cada país, desde el Estado federado de Brasil, hasta el fuerte centralismo chileno. Varios de ellos proponen la creación de fondos económicos para el desarrollo local y regional con aporte principalmente de las empresas, en cuyo manejo se plantean distintos niveles de participación de las comunidades.

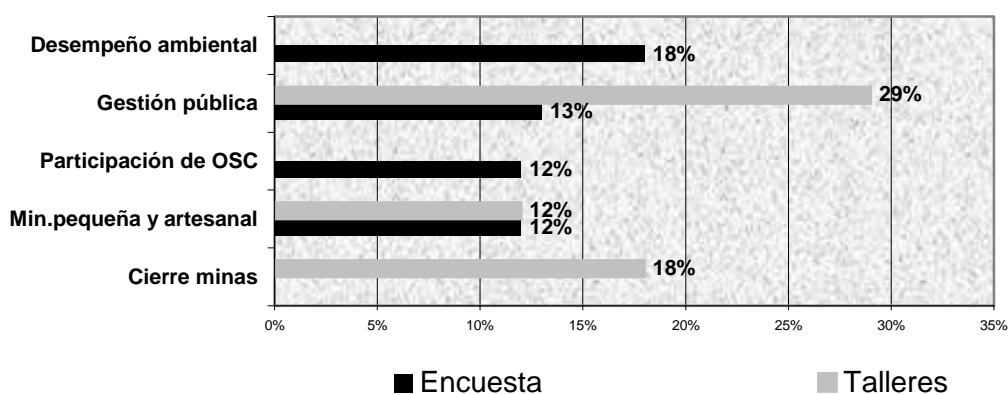
Para la mayoría de las autoridades locales la generación de oportunidades de empleo local es un beneficio importante que trae la minería. Resalta la preocupación local por la distribución de las rentas e ingresos mineros en cada país, por la participación de las localidades y regiones en los procesos de toma de decisiones sobre proyectos mineros y por la posibilidad de ejercer control ambiental local. También preocupan temas referidos al cierre de faenas mineras y la formación de aglomeraciones productivas que garanticen el desarrollo económico local a largo plazo.

La mayoría tiene también requerimientos de información, capacitación y participación en la evaluación y gestión de impactos mineros con miras a construir escenarios de futuro que den cuenta de las potencialidades y restricciones de los ecosistemas y formaciones sociales locales y regionales para que el desarrollo minero sí contribuya a formar comunidades sustentables.

- **Mineros:** Los mineros le dan una importancia grande al desempeño ambiental y a la participación en la encuesta, pero en las discusiones de los talleres predomina la preocupación por lo que ven como ineficacia en la gestión pública, por la minería en pequeña escala y por los temas referidos al cierre de minas en relación con los escenarios de futuro para el desarrollo local de regiones mineras.

Cuadro 3.3: MINEROS

Tres temas más mencionados como primera prioridad



Empresas multinacionales operando en la región – Aunque hay diversidad en su interior, como grupo de empresas, son las que pueden contar con los recursos financieros y humanos necesarios para abordar los cambios profundos que requiere mover la minería hacia el desarrollo sustentable. La participación de éstas en el proyecto ha sido muy activa, principalmente en Brasil, Chile y Perú, mostrando un gran interés en hacer un

seguimiento del proceso. Los grandes empresarios coinciden en centrar muchas de sus preocupaciones en la necesidad de cambiar la mala imagen histórica de la actividad, de difundir sus logros en cuanto a desempeño ambiental y social, en que los estados aseguren mejores beneficios económicos y sociales en los ámbitos locales (descentralización), en la simplificación de la burocracia y el fomento de la autorregulación. Se destaca una clara disposición de las empresas más activas a apoyar procesos de fortalecimiento de la gestión pública de gobiernos locales de zonas mineras y a un mayor diálogo o acercamiento entre los distintos actores. Desde una perspectiva regional muchos actores esperan que estas empresas con valores renovados, sean solidarias, más que competidoras, ejerciendo prácticas éticas y transparentes que contribuyan a fortalecer buenas prácticas sociales, ambientales y políticas.

Empresas nacionales o domésticas - Aunque de manera creciente se torna menos fácil distinguirlas de las multinacionales, es claro que existen perspectivas propias de las empresas domésticas frente a los desafíos del desarrollo sustentable. Existe una gran diversidad interna que va desde, por ejemplo, un actor de las características de Codelco en Chile, hasta las cooperativas mineras de Bolivia o Ecuador. Aunque algunas carecen de los recursos necesarios, tienen la voluntad de abordar los profundos cambios que implica asumir los desafíos del desarrollo sustentable; otras pueden tener los recursos, pero apenas empiezan a formar parte de la moderna cultura empresarial que entiende que el desarrollo sustentable se trata de un proceso irreversible que les puede dejar fuera del negocio si no lo asumen seriamente. Se trata de un sector que, en general, requiere de mucha información, capacitación y recursos para ponerse al día y poder sobrevivir en un mundo dominado por las grandes multinacionales. En Chile destaca la iniciativa de propiciar y promover alianzas estratégicas o proyectos asociativos con la gran minería. En Perú las empresas medianas argumentan que por su articulación regional y local ellas generan más oportunidades a las comunidades locales, mientras que las grandes multinacionales se rigen exclusivamente por criterios de calidad y productividad, dejando por fuera a potenciales proveedores locales y nacionales. En todos los países los medianos y pequeños mineros reclaman niveles de exigencia ambiental diferenciados según el capital y el tamaño de la operación.

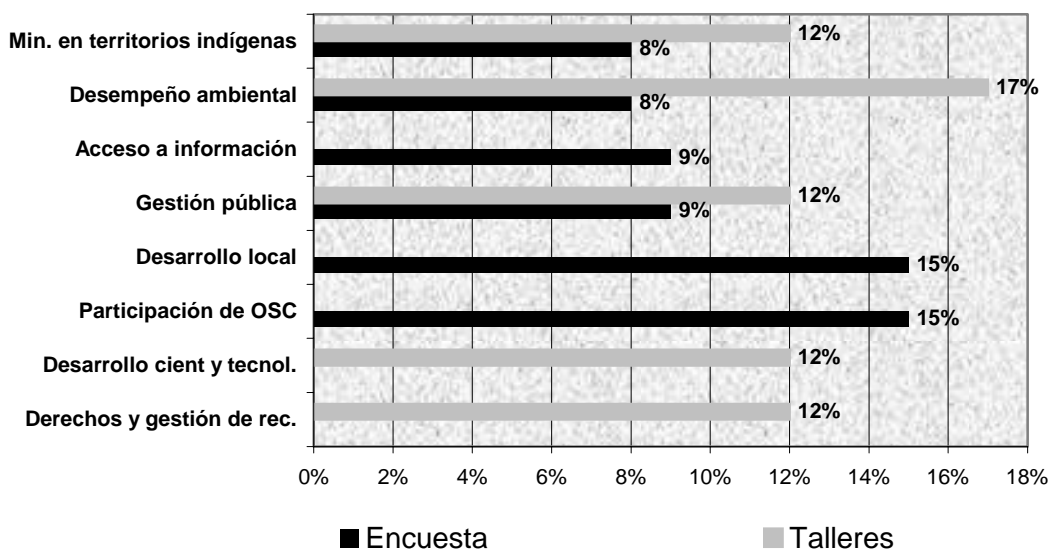
Organizaciones de pequeños mineros y de mineros artesanales⁶ – Este es un sector muy diverso, tanto en cuanto a sus formas de organización y trabajo y usos tecnológicos, como en cuanto a los metales y minerales de los cuales se ocupa. El proceso logró la participación directa de líderes de cooperativas mineras y de representantes de organizaciones de pequeños mineros, y mineros artesanales. Únicamente en Brasil, por la magnitud del territorio y la dispersión de los mineros pequeños y artesanales, fue baja la representación de este actor. Se destaca la gran participación que tuvieron los pequeños mineros y las cooperativas de Ecuador y Bolivia, dada por los procesos de organización gremial que se han venido dando en esos países. Se manifestó en el proceso un consenso en torno de la necesidad de formalizar la actividad e identificar los requerimientos legales, políticos, tecnológicos, sociales y de capacitación para evolucionar hacia una minería artesanal y en pequeña escala más sustentable.

⁶ MMSD global (IIED Londres) efectuó un trabajo específico sobre Minería Artesanal y en Pequeña Escala, en el cual se incluyen más datos de Brasil, Ecuador, Bolivia y Perú.

- **Organizaciones de la sociedad civil:** Las organizaciones de la sociedad civil en la encuesta y en los talleres coinciden en priorizar los temas de desempeño ambiental, minería en territorios indígenas, acceso a información y gestión pública, dándole gran importancia en la encuesta a desarrollo local y participación, que en los talleres aparecen como temas transversales. Temas adicionales que aparecen en los talleres con las OSC son: derechos y gestión de recursos naturales y desarrollo científico y tecnológico.

Cuadro 3.4: SOCIEDAD CIVIL

Tres temas más mencionados como primera prioridad



El único tema distinto que aparece en la sociedad civil, con igual peso que la demanda por mejor gestión pública, es la demanda de acceso a información⁷, tema que se mencionó de manera insistente por parte de las organizaciones de la sociedad civil en muchos talleres, y tiene que ver con la demanda por espacios de participación informada en la región.

Sindicatos de trabajadores mineros - Los trabajadores mineros son actores fundamentales para una industria que tradicionalmente ha ofrecido empleo como una de sus principales contribuciones al desarrollo y bienestar de las localidades y regiones donde ocurre. En el ámbito regional, la participación de los trabajadores se gestionó principalmente por medio de ICEM – Sindicato Internacional de Trabajadores de Industria Química, Energética y Minera. Un delegado de esta organización fue miembro activo del Grupo Asesor del proyecto en la región. En Brasil se contó con la activa participación de la Confederación Nacional de Trabajadores del Sector Mineral (CNTSM), entidad asociada a ICEM. En Perú se entrevistó al representante de ICEM y a un representante de la Federación Nacional de Trabajadores Mineros, Metalúrgicos y Siderúrgicos del Perú. En Chile se trabajó con

⁷ El Proyecto Global MMSD produjo un informe especial sobre acceso a información, que se encuentra en el sitio <<http://www.ied.org/mmsd>>

representantes de la Federación de Trabajadores del Cobre (de Codelco) y de la Confederación Minera. También se efectuó un taller con sindicatos en Bolivia. Por las particularidades de la historia minera de este último país, los trabajadores mineros se encuentran principalmente agrupados en cooperativas, las cuales sí tuvieron una fuerte participación en el proyecto MMSD en Bolivia.

Mientras siguen vigentes los temas que tienen que ver con salud ambiental y ocupacional, reducción de accidentes de trabajo y más oportunidades de capacitación y empleo estable para las poblaciones locales; aparecen demandas por participación mediante creación de canales de comunicación entre empresas, autoridades y trabajadores; la reconversión de mano de obra para trabajadores desplazados; la existencia de desniveles en las condiciones laborales entre los trabajadores de las compañías y los contratistas; y el cumplimiento de normas internacionales (OIT). El rol y las responsabilidades de las organizaciones sindicales están cambiando, en el sentido de repensar su quehacer desde la perspectiva del desarrollo sustentable y frente a la transformación de la industria, tal como se refleja en la creciente preocupación por el desarrollo local.

Pueblos y Organizaciones Indígenas – En la actualidad, los territorios legalmente titulados o tradicionalmente ocupados por pueblos indígenas, son escenarios importantes de la globalización ya que en ellos existen importantes recursos minerales, energéticos y de biodiversidad. Los pueblos indígenas, por su parte, han ido adquiriendo un creciente poder de incidencia en los destinos de los proyectos que pretenden instalarse en sus territorios, en algunos países de la región han logrado reconocimientos legales importantes. Si bien existe gran diversidad de pueblos indígenas en el continente y diferentes experiencias en los distintos países, tener en cuenta las perspectivas de los pueblos indígenas con respecto a la producción de metales y minerales es clave en el contexto del desarrollo sustentable, y un reto evidente para las naciones latinoamericanas. La demanda principal de este actor refiere al reconocimiento y ejercicio efectivo de derechos colectivos, en especial el derecho de participación en las decisiones que los afectan, el reconocimiento del territorio y sus usos ancestrales, y la necesidad de aplicar el Convenio 169 de la OIT. Surge también la preocupación por el reconocimiento de sus instancias legítimas de representación en las negociaciones relativas a proyectos mineros, a fin de evitar las divisiones en la dirección de las organizaciones. La protección del medio ambiente, prevención y control de la contaminación y el respeto de áreas naturales protegidas son también temas comunes en los distintos países. Cabe destacar que en Ecuador algunos pueblos indígenas mantienen una oposición cerrada al desarrollo de proyectos, posiblemente determinada por su experiencia histórica con el petróleo.

Comunidades locales de regiones mineras – en general las principales preocupaciones de las comunidades se relacionan con la participación informada en la toma de decisiones sobre proyectos mineros incluyendo la elaboración y seguimiento de los Estudio de Impacto Ambiental; la contaminación de los recursos naturales y el incumplimiento de la legislación ambiental vigente; el mejoramiento de las relaciones entre empresas y comunidades; el desarrollo local sustentable, la absorción de mano de obra local, la diversificación económica y la participación de las comunidades locales en los beneficios que genera la actividad minera; entre muchas otras.

Este actor no había tenido organización definida, ni canales ni mecanismos de expresión hasta hace un par de años en la región. Hoy en día tiene una presencia organizada especialmente en Perú, mediante la Coordinadora Nacional de Comunidades Afectadas por Minería “CONACAMI”, con sus correspondientes coordinadoras regionales. La influencia de la CONACAMI se viene ampliando en Bolivia, Chile y Ecuador, razón por la cual este acápite se centra en sus preocupaciones. Estas tienen gran similitud con las de los indígenas, y eventos recientes indican que la tendencia de este actor es reivindicarse como pueblo indígena, al menos en Perú, ya que la mayoría de las comunidades de la sierra son de lengua quechua y mantienen vigentes aspectos importantes de su cultura tradicional. Las demandas de la CONACAMI apuntan además a la necesidad de establecer una ley de consulta o referéndum para determinar la viabilidad de la actividad minera o el cierre de operaciones de alto riesgo ambiental, así como la zonificación de áreas de intangibilidad (vetadas al desarrollo de proyectos mineros). Se mencionan especialmente los nacimientos de fuentes de agua, áreas importantes de producción agrícola, zonas ricas en biodiversidad y otras áreas naturales protegidas. Plantean que la sociedad civil otorgue una certificación social a las empresas que cumplan con los estándares internacionales. Sostienen también que los beneficios que la actividad genera deben compensar a las comunidades en función de los volúmenes de producción.

Organizaciones no-gubernamentales – entre éstas también hay gran diversidad de enfoques y énfasis sobre la temática minera, desde los impactos ambientales, los derechos humanos, la salud humana y ambiental, las asesorías jurídicas en torno de negociaciones y compensaciones o el fortalecimiento institucional de organizaciones de la sociedad civil, hasta las que están trabajando con empresas mineras en la implementación de programas de desarrollo comunitario. Para la mayoría de las ONGs el tema principal de preocupación es el mejoramiento del desempeño ambiental, el aporte al desarrollo local, el acceso a la información y una mayor participación de la sociedad civil en la toma de decisiones.

Consultores y académicos – en este grupo existen instituciones e individuos que tienen, o pueden tener, una significativa influencia sobre las políticas mineras públicas y privadas referidas al desarrollo sustentable. Hay mucho conocimiento acumulado, así como una diversidad de visiones. Sin embargo, el proceso devela que sería muy importante acercar los intereses de los investigadores a la solución de los problemas y temas prioritarios identificados por los distintos actores sociales.

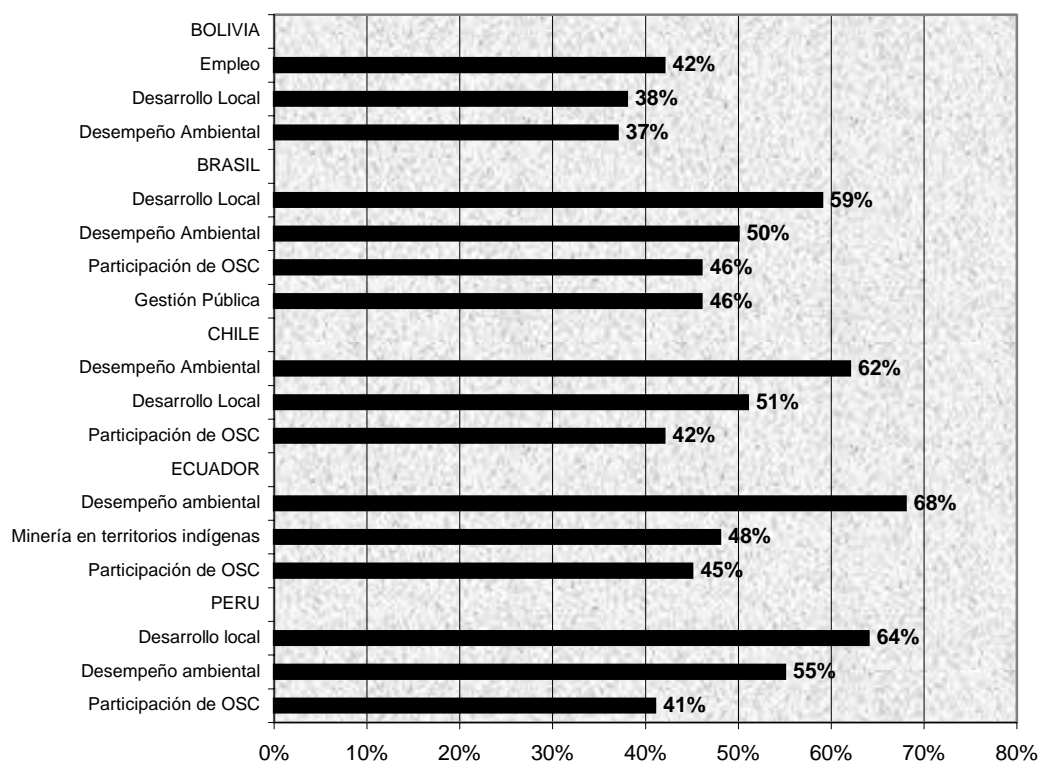
b) Las prioridades por países

Los resultados de la encuesta muestran interesantes coincidencias en los cinco países focales en cuanto a la priorización de temas como desempeño ambiental de la minería, el desarrollo local, la participación informada y la gestión pública, tal como se aprecia en el cuadro 3.5.

Sin perjuicio de las coincidencias anotadas, los resultados de los talleres en los cinco países y la investigación sobre el estado de avance en materia de desarrollo sostenible en los ámbitos nacionales, indican que en una lectura más fina los temas tienen en cada país un peso relativo propio que responde a las especificidades de los procesos nacionales, tal

como se aprecia en los informes correspondientes⁸.

Cuadro 3.5: Temas más mencionados entre las primeras cinco prioridades en los países del estudio



Bolivia

En Bolivia además de los tres temas priorizados por quienes respondieron la encuesta (empleo, desarrollo local y desempeño ambiental), cobraron gran relevancia en los talleres los planteamientos sobre pequeña minería, minería en territorios indígenas, áreas naturales protegidas y zonas de alta diversidad, así como algunos cuestionamientos sobre gestión pública.

El tema del *empleo* concentró el interés de la mayoría de los actores, lo que refleja su preocupación por la acelerada disminución de la participación del sector minero en el empleo nacional que se observa en la última década, debida principalmente a la baja en los precios del estaño. En 1990 el sector minero participaba en 4% del empleo nacional, mientras que actualmente lo hace en 1%. Este tema también cobra relevancia en los talleres, donde fue el segundo tema más recurrente, tanto en cuanto a la necesidad de generar más puestos de trabajo, como a capacitar mano de obra y mejorar las condiciones de trabajo.

La alta prioridad que alcanza el *desarrollo local* en Bolivia es consecuente con la

⁸ Para un análisis más detallado se recomienda revisar los respectivos informes nacionales

experiencia histórica (p.ej.: Potosí) y la creciente demanda de las comunidades locales en zonas mineras por una mayor participación en los beneficios generados por el aprovechamiento de recursos no renovables situados cerca de sus localidades. Por otra parte, cada vez más la sociedad en su conjunto demanda de la industria una mayor responsabilidad social. Sumadas a estas expectativas, y a partir de los resultados de la investigación también, se ha hecho evidente que un desafío fundamental para el sector minero boliviano es la formación de capital humano o capital social a partir del desarrollo de la minería.

Los aspectos más recurrentes en cuanto a *desempeño ambiental* tuvieron que ver con la demanda de mayor cumplimiento de la normativa ambiental vigente, la necesidad de crear incentivos de aplicación de tecnologías limpias y de financiar proyectos para remediar las herencias ambientales. Desde la perspectiva de las comunidades, la reconstitución de ecosistemas, la formulación de planes locales de gestión ambiental, el control y mitigación de agentes contaminantes, y el fortalecimiento del control social del desempeño ambiental de la industria, fueron aspectos priorizados. Por otro lado, la investigación muestra que la minería ha generado importantes impactos y enormes pasivos ambientales en las últimas décadas. A pesar de la existencia de nuevas normativas sobre la materia, éstas no han sido implementadas. Ello deriva en que el sector minero mayoritario, la mediana y pequeña empresa, no ha incorporado aún de manera sistemática la gestión ambiental en sus operaciones, situación que presenta un importante desafío hacia el futuro.

La *pequeña minería* también captó la atención de gran parte de los participantes de los talleres. Esto era previsible, dado que en Bolivia aproximadamente 50.000 personas dependen de la minería en pequeña escala para su subsistencia, es decir alrededor del 90% del total del empleo minero en el país en los últimos años. Por otro lado, la dramática caída en el consumo mundial de estaño y la aparición de yacimientos, más allá de las fronteras bolivianas, con costos de producción mucho más bajos, ha afectado sensiblemente a este sector. En general los planteamientos demandan respuestas a interrogantes como ¿Qué alternativas financieras viables deberían diseñarse para garantizar el acceso al financiamiento a los pequeños mineros? ¿Cómo mejorar las condiciones de trabajo y la asistencia técnica sin caer nuevamente en el paternalismo? ¿Cómo transformar las unidades productivas de la pequeña minería en unidades empresariales? ¿Cómo maximizar los beneficios sociales que se originan en la pequeña minería reduciendo los impactos socio-ambientales? ¿Qué marcos institucionales pueden permitir alianzas estratégicas entre la pequeña minería y la nueva minería? ¿Cómo promover estas alianzas?

Los temas de *minería en territorios indígenas, áreas naturales protegidas y zonas de alta biodiversidad* fueron planteados como prioritarios principalmente por las comunidades originarias (como se autodenominan los pueblos indígenas en Bolivia y el norte de Chile) en el proceso participativo boliviano. La ausencia de políticas gubernamentales claras sobre la materia comienza a originar conflictos por superposición de derechos, manejo y usos de los recursos. En este sentido surgieron las siguientes interrogantes: ¿cómo compatibilizar y/o complementar el desarrollo minero con la protección y conservación de la biodiversidad?, ¿qué territorios o zonas bajo declaración de área protegida deberían tener prohibición expresa de cualquier tipo de actividad minera?, ¿cómo los beneficios

económicos de la actividad minera podrían contribuir a la protección y conservación de zonas de alta biodiversidad y a la promoción de procesos de desarrollo alternativos que aprovechen los recursos de la biodiversidad?, ¿cómo promover el uso adecuado de los recursos naturales mediante programas de difusión y educación ambiental?, ¿qué mecanismos se deben proponer a nivel colectivo para fortalecer los procesos de titulación de tierras comunitarias de origen?, ¿cómo lograr el respeto a los usos y costumbres de las comunidades originarias en el manejo de recursos naturales?, ¿qué mecanismos de seguimiento y regulación comunitaria se deben institucionalizar en lugares donde se desarrollan las actividades mineras?, ¿cómo garantizar que futuras propuestas de ley sobre aprovechamiento de recursos mineros sean concertadas con los indígenas para que la explotación garantice la sostenibilidad de la vida silvestre y mitigue los impactos sobre la biodiversidad? y ¿cuál puede ser la contribución tecnológica de la actividad minera para el uso y manejo de los recursos naturales renovables?

En materia de *gestión pública* cabe destacar que, a pesar de la reciente modernización del sistema normativo boliviano, ello no ha conllevado un progreso similar en las instituciones particularmente del sector público a quienes corresponde velar por su aplicación efectiva. De ahí que sea urgente la necesidad de fortalecer la gestión pública para avanzar en la consecución de los objetivos del desarrollo sustentable.

Brasil

En *Brasil*, a los temas prioritarios señalados en la encuesta (desarrollo local, desempeño ambiental, participación de la sociedad civil, y gestión pública), que fueron discutidos en los talleres, se suman de manera reiterativa dos temas adicionales: una preocupación de la industria y del gobierno por la imagen negativa de la actividad y, de otra parte, la pertinencia de abordar los problemas que genera la minería de materiales de construcción en zonas urbanas (ver informe de Brasil).

Los principales aspectos discutidos sobre la *gestión pública* se relacionan con la ausencia de integración entre los diversos órganos gestores; ausencia de mecanismos para esta integración; participación social muy limitada, debido sobre todo a la carencia y poca divulgación de las informaciones para el seguimiento y control de la actividad; fiscalización ineficiente causada por fallas técnicas y de personal de los órganos gestores; dificultad en la aplicación de las normas, relacionada con conflictos de competencia y la compartimentación administrativa; y burocratización y lentitud en el proceso de legalización, principalmente ambiental, lo que ocasiona altos índices de informalidad.

Fue valorada en forma positiva la existencia de una serie de instrumentos de gestión pública, a saber: Zonificación Económico-Ecológica, Plan Director Municipal, Plan Director de Minería, Licenciamiento Ambiental, Estudio Previo de Impacto Ambiental, Plan de Control Ambiental, Plan de Recuperación de Área Degradada, Legislación, Seguimiento y Fiscalización. Se observó que no existe en el país una política pública con continuidad para la minería, con metas de corto, mediano y largo plazo, y que atienda las necesidades de los diversos subsectores. Las propias empresas asumen también algunas críticas, en el sentido de que su marginación es resultado de una actuación débil ante los

órganos públicos, poca interacción con la comunidad y la fuerte competencia entre ellas, lo que dificulta la organización del sector.

Los actores sociales consideraron que la utilización de parte de la riqueza generada por la actividad minera en la promoción del *desarrollo local (social, económico, cultural y ambiental)*, es el camino para mejorar la relación del sector minero con las comunidades locales, propiciar la distribución del ingreso y mejorar la calidad de vida. Se resaltó la importancia de utilizar mano de obra local en las faenas mineras. Ello es de gran beneficio para la comunidad y puede reducir los costos de operación.

Se analizaron algunos cuellos de botella en este tema, en especial: la casi inexistente relación entre la empresa y la comunidad con vistas a una mayor participación de esta última en la vida del emprendimiento, a lo cual se suma una deficiencia de capacitación técnica de las comunidades para contribuir de manera efectiva; la falta de visión del empresario de la importancia y los beneficios potenciales de los estudios de impacto ambiental; la ausencia de la comunidad en la planificación estratégica de las empresas; la información deficiente, discontinua e inaccesible; la consideración del medio ambiente sólo al final de la implantación del proyecto y como un obstáculo al desarrollo de la actividad.

La información fue considerada un elemento básico para el enfoque del desarrollo local; sin datos, estadísticas, indicadores y estudios confiables, permanentes y de acceso amplio e irrestricto sobre la minería, e incluso de los proyectos, el desarrollo local no irá más allá del discurso. Los temas *Acceso, Uso y Generación de Información Pertinente a la Minería y Ámbitos, Mecanismos y Capacidades de la Sociedad Civil para Participar en las Decisiones del Sector Minero*, fueron tratados como parte del desarrollo local, por entender que atraviesan no sólo este, sino todos los restantes temas discutidos.

En materia de *desempeño técnico, socio-económico y ambiental de la minería*, a pesar de reconocer la contribución de la minería al desarrollo industrial del país y a la generación de empleo, muchos actores sociales manifestaron preocupación por el uso indebido de los recursos hídricos -- con sus efectos sobre la salud de los trabajadores y la comunidad-- y por los impactos ocasionados por los desechos de la minería.

La desigualdad de desempeño entre la actividad formal y la informal fue señalada como uno de los problemas que repercute sobre la imagen de la minería. No existe distinción en el mercado entre empresas cumplidoras de las normas de control ambiental y aquellas que no las cumplen. La evaluación, investigación y divulgación de los resultados obtenidos por las empresas de minería que ejecutan una política ambiental eficiente y acorde con los requisitos del desarrollo sustentable es un importante mecanismo para mejorar el desempeño y el conocimiento del sector minero. Otro recurso importante es la certificación de los minerales producidos de acuerdo con las normas de control ambiental y la concientización de las organizaciones de empresarios del sector, en el sentido de promover iniciativas voluntarias.

Por su parte, la minería en pequeña escala es una importante fuente de empleo, que se extiende por todo el territorio nacional. Como aspectos negativos, se señaló: el alto índice

de informalidad del subsector, derivado sobre todo de trámites de legalización inadecuados; la degradación social derivada de la explotación de la mano de obra, el llamado “extractivismo social”; la resistencia a la innovación tecnológica, lo que genera desperdicio y baja productividad; y el pasivo ambiental generado.

Se reconoce que la minería artesanal y en pequeña escala no es el único responsable por la degradación ambiental y social. Se alertó sobre la existencia de problemas estructurales del país, que repercuten de manera más negativa en la pequeña minería y el *garimpo*, a saber: la miseria y la mala distribución del ingreso, la falta de alternativas de empleo, las sucesivas crisis económicas, la baja escolaridad y la baja calificación de la mano de obra.

De otra parte, se llegó a la conclusión de que el planeamiento y la gestión de impactos sociales y ambientales del cierre de faenas mineras ofrece una gran oportunidad al sector para demostrar a la sociedad cómo la minería puede ser sustentable.

Finalmente, en cuanto al tema de *participación de la sociedad civil y acceso a información*, se consideró que la única manera de asociar a la comunidad con los proyectos y el sector minero es mediante una participación efectiva de la sociedad civil en las decisiones sobre la actividad. Se constató una necesidad de diálogo en todo el proceso de legalización de la actividad por parte del poder público. Un importante instrumento de gestión pública, la zonificación ecológico-económica, es desperdiciado, pues se aplica en forma burocrática, sin diálogo ni participación de la comunidad local. En la actualidad, la sociedad civil está más capacitada para esa participación, tiene mayor conciencia de sus derechos, así como su nivel de exigencia ha aumentado con el pasar de los años, si bien todavía existen algunos cuellos de botella por resolver. Su marginación acarrea graves conflictos, que incluso pueden inviabilizar la actividad.

Chile

El desempeño ambiental y desarrollo local, que fueron priorizados en la encuesta, concentraron también especial interés en los talleres realizados en Chile, siendo complementados por las formulaciones sobre gestión pública y derechos y gestión de recursos.

Se entiende que el *desempeño ambiental* involucra la acción de los sectores privado y público y de la sociedad civil. Los principales aspectos señalados apuntan a la falta de información sistematizada sobre la línea base ambiental, a la ausencia de coordinación de competencias de los organismos públicos, a la necesidad de mayor control de la contaminación y disposición de residuos, a la escasez de agua y la contaminación por arsénico en el norte.

Se observan algunos interesantes matices en las perspectivas de los distintos actores sobre el tema. De un lado, la industria sostiene que la pobre imagen histórica de la minería frente a lo ambiental debe ser reparada pues no corresponde a las prácticas actuales de las grandes minas y también demanda una menor intervención del Estado. Por su parte, el gobierno nacional considera que es necesario revisar los cuerpos normativos. Las organizaciones de

la sociedad civil, a su vez, llaman la atención sobre el desconocimiento del ciclo minero (incluyendo el cierre) por los actores, plantean además que los distintos segmentos de la industria (especialmente pequeña y gran minería) no son iguales en términos de su desempeño ambiental, por lo que es necesario apoyar a la pequeña minería para equiparar su capacidad de respuesta. Para los pequeños mineros el costo de cumplir las normativas ambientales es muy alto y se considera discriminatorio requerir las mismas exigencias ambientales para la gran minería y la pequeña minería.

Otro tema prioritario ha sido el *desarrollo local*. A este respecto, la mayoría de los actores coincide en que la región de Antofagasta, principal región minera de Chile, es una red de “campamentos mineros”, donde la calidad de vida es baja, fundamentalmente por la pobre oferta cultural y de esparcimiento para la población residente⁹. Su desarrollo ha quedado relegado por el centralismo y existe poca capacidad de retención regional de los ingresos generados por la actividad minera. Se plantea también la falta de un trabajo coordinado entre los diversos actores que se concentre en el objetivo de largo plazo de crear valor agregado ahora --más allá de la producción minera-- para que la Región sea sustentable en el futuro.

Instrumentos y capacidades de gestión pública ha sido otro tema prioritario para la gran mayoría de actores, muchos de los cuales consideran que la acción del Estado ha sido insuficiente o que no ha dado respuesta a sus problemas. También se mencionó la falta de una política minera clara en el país. A ello se suma el centralismo de la administración pública chilena, que coarta la toma de decisiones en el ámbito regional y local, lo que a juicio de los actores impide representar la diversidad de realidades geográficas, culturales y sociales existentes en el país. Se destaca el marcado tono paternalista con que la mayoría de los actores, con excepción del gobierno de la Región de Antofagasta, se enfrentan a la temática pública y estatal. Se percibe la necesidad de que “otro” resuelva los problemas.

Otro importante tema de gestión pública priorizado por los actores en Chile, especialmente el gobierno y los pueblos indígenas, fue el de *derechos y gestión de recursos*, particularmente en lo relativo a agua y suelos. Los pueblos atacameños sienten que sus derechos de territorio y agua han sido “pasados a llevar” y que la legislación no los protege para el futuro. Consideran que son discriminados por el Estado, por la ley y por las empresas mineras, y defienden, además de los derechos mencionados, su patrimonio cultural. Todos los derechos de agua subterránea están siendo destinados a las empresas mineras y no así a las comunidades o actividades productivas alternativas. Por su parte, la preocupación del gobierno se enfoca en la superposición de regulaciones existente en áreas naturales protegidas.

Otro aspecto destacado en el proceso chileno es la falta de *participación ciudadana* en la toma de decisiones, ya sea ambientales, económicas o sociales. Esta se restringe al sistema de participación incorporado en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. Se plantea la necesidad de contar con más y mejores instancias de participación informada y

⁹ El Ministerio de Minería de Chile considera que este modelo de “campamento minero” se encuentra prácticamente superado en ese país.

organizada de la ciudadanía en la toma de decisiones; también con información oportuna y veraz, en medios y formatos apropiados y comprensibles para los diversos actores.

Ecuador

En *Ecuador*, tanto en los talleres como en la encuesta, la primera prioridad correspondió al desempeño ambiental. La minería en territorios indígenas y la participación de la sociedad civil, priorizadas en la encuesta, captaron el interés de la mayoría de los actores presentes en los talleres, quienes también priorizaron los temas de desarrollo local y gestión pública.

En el tema del *desempeño ambiental* concurren aspectos relacionados con la contaminación de aire, suelos y aguas, derivada del uso intensivo de mercurio, la descarga de relaves y otros desechos, especialmente en las corrientes de agua. También preocupan a los actores los impactos que puede tener la actividad minera en la calidad de vida y sobretodo en la salud, tanto de las personas directamente involucradas en la producción (socios de empresas mineras, pequeños mineros y trabajadores), como en la población vecina a los asentamientos mineros o que enfrenta riesgos por el aprovechamiento de recursos como el agua, que han sido contaminados por la actividad. Las condiciones ambientales en los sitios de trabajo, el cierre de minas y el uso del territorio fueron también priorizados.

Como era previsible, dado el peso demográfico y político de los indígenas en Ecuador, los temas relativos a la *minería en territorios indígenas* captaron también un interés mayoritario. Entre los representantes de los pueblos indígenas se aprecian sectores de oposición cerrada al desarrollo de proyectos mineros, fundamentados en la experiencia vivida por la extracción de recursos naturales no renovables como el petróleo. Se plantea también que la práctica común de algunos sectores de la minería, de evitar negociar con las instancias representativas, genera tensiones y conflictos. Por otra parte, la consulta previa es un derecho constitucional, de primordial interés para algunos actores, en particular los pueblos indígenas. Sin embargo, su aplicación se ve dificultada por la ausencia de una reglamentación pertinente que asegure su ejercicio efectivo. El gobierno por su parte considera que los procesos de consulta previa están actualmente en fase de implementación y uno de los aspectos a definir será que estos no signifiquen un veto por parte de las organizaciones participantes, pues ello limitaría las capacidades del gobierno para utilizar los recursos naturales. También hay actores poco dispuestos a reconocer este derecho, que procuran evitarlo por diversos medios

El tema de la *participación*, que aparece con fuerza en la encuesta, surgió también en los talleres, especialmente de parte de las comunidades. Estas reivindican la necesidad de su participación activa en la toma de decisiones en lo relativo a gestión ambiental, lo cual aseguraría mayor transparencia en los procedimientos y eficacia en la aplicación de los planes de manejo. Sin embargo, para otros actores esto puede convertirse en fuente de dificultades para las actividades mineras.

Otro reflejo de la demanda de participación es el tema recurrente en los talleres de las *relaciones de la minería con las comunidades*. En este tema convergen aspectos relacionados con el manejo de conflictos y el ejercicio de los derechos colectivos en

general, otros referidos a la conducta y responsabilidad empresariales, a los impactos sobre las culturas y sobre las organizaciones locales, hasta otros más puntuales, como el de empleo y salarios, las relaciones laborales y la distribución de beneficios.

El *desarrollo local* ha sido prioritario también para varios actores. En la perspectiva de la descentralización del Estado, interesa a los diversos actores vinculados con la minería estar atentos y, en la medida de lo posible, compatibilizar los procesos de planificación del desarrollo local con la planificación de la actividad minera. Hay en los mineros una voluntad de participación en los procesos de descentralización, por ejemplo, a través de los comités locales de gestión ambiental, con miras a armonizar la relación de la actividad minera con los intereses de las comunidades, particularmente en el ejercicio de un control participativo de los posibles impactos de sus actividades sobre el entorno.

En cuanto a *gestión pública*, se destaca la preocupación de varios actores por la falta de políticas y de marco legal concerniente a la minería, en lo relativo a la gestión ambiental y al ejercicio de los derechos colectivos reconocidos constitucionalmente a los pueblos y comunidades indígenas, afroecuatorianas y locales. También preocupa la debilidad de la institucionalidad pública y privada para poner en práctica la normativa e instrumentos de gestión ambiental y dar efectividad a los procesos de descentralización. Está por definirse el papel que deben desempeñar los gobiernos locales en los desafíos de la incipiente descentralización, matizado por la superposición de funciones de las autoridades.

Perú

El proceso participativo en *Perú* brindó resultados muy consistentes. Además de los tres temas prioritarios que arrojó la encuesta (desarrollo local, desempeño ambiental de la minería y participación de la sociedad civil), se revela un fuerte interés de los actores sociales en los temas de derechos y gestión de recursos naturales, la planificación y gestión de impactos socio-ambientales del cierre de minas, la minería en áreas naturales protegidas y de alta biodiversidad, seguidos por instrumentos y capacidades de gestión pública.

La capacidad de la minería para facilitar procesos de *desarrollo local* fue, sin duda, el tema más importante para todos los actores participantes. No sólo por el canon minero y su utilización en el desarrollo de las zonas mineras, sino también por lo que significa hoy día la responsabilidad social corporativa de las grandes empresas mineras luego de una década de inversiones en proyectos de exploración en diversas regiones del país. Surgen diferencias importantes en los estilos y capacidades de aporte al desarrollo local entre empresas nacionales y las grandes multinacionales. Por otra parte, se puso de relieve la ausencia del Estado y la falta de cumplimiento de su rol en materias de desarrollo local.

El *desempeño ambiental de la minería*, conjuntamente con el problema del *cierre de minas*, están claramente en un mismo rango de importancia en la priorización de temas clave. El difícil cumplimiento de normas ambientales plantea la necesidad de un único ente regulador; sin embargo, no hay acuerdo en la entidad que debe asumir esta responsabilidad. Surge también un disenso en la percepción de los actores sobre quiénes son los agentes contaminantes. Se constata, además, la necesidad de mayor fiscalización, independencia y

vigilancia local.

La *participación de la sociedad civil* fue considerada uno de los temas más prioritarios en Perú. Entre los principales puntos en común se destacan la falta de capacitación para ejercer la participación informada en la toma de decisiones y de mecanismos eficaces que garanticen esa participación. Otro obstáculo para participar es que no existe un acceso oportuno a la información. Entre los principales puntos de disenso surge la percepción sobre la participación manipulada (representatividad de los actores) por parte del sector empresarial.

Durante la década de 1990 se registró una serie de acontecimientos que ubican al tema de *derechos y gestión de recursos* como una de las prioridades centrales para el desarrollo sostenible de la minería peruana en el corto plazo. La situación es delicada en la medida en que el gobierno peruano no ha eliminado la vigencia de los instrumentos para otorgar derechos de servidumbre. Sin embargo, estos instrumentos no se utilizan y las grandes operaciones mineras de los últimos años han tenido que negociar en torno a la problemática de la compraventa de tierras y reubicación involuntaria de familias.

Entre los principales aspectos planteados por distintos actores destacan la falta de transparencia en tales negociaciones, así como la falta de asesoramiento a las comunidades en el uso de recursos (incluyendo el capital circulante que reciben luego de las transacciones). Existen entre los actores percepciones diferenciadas en cuanto al futuro normativo de los derechos de servidumbre, así como la necesidad o no de regular la reubicación.

La temática relativa a la *minería en áreas naturales protegidas y de alta biodiversidad* fue de especial interés para los pueblos indígenas que participaron en los talleres. Ellos consideran de suma importancia la zonificación, así como la defensa de sus derechos territoriales a través de los compromisos internacionales. La necesidad de proyectos de zonificación económica – ecológica aparece aquí como una prioridad.

Finalmente, en el proceso participativo peruano, los planteamientos sobre *gestión pública* atraviesan el espectro de temas prioritarios planteados. Las demandas más recurrentes apuntaron a la ausencia del Estado y la falta de cumplimiento de sus diversos roles: como regulador, lo que se evidencia en la necesidad de cubrir una variedad de vacíos legales; como fiscalizador del cumplimiento del orden jurídico; como articulador del modelo de desarrollo y en la gestión y resolución de conflictos en torno de proyectos mineros. Asimismo se plantea una debilidad institucional, falta de políticas claras y la necesidad de afianzar una gestión transectorial, coordinando competencias.

c) A modo de síntesis

Teniendo en cuenta los hallazgos del proyecto en la región y de acuerdo con las opiniones de una alta proporción de participantes de todos los grupos de actores, los temas de mayor prioridad son:

- el desempeño ambiental y social de la minería;
- aporte de la actividad minera al desarrollo local;
- políticas, herramientas y capacidades de gestión pública; y
- soluciones viables a la minería en pequeña escala.

El tema de derechos, acceso y uso de recursos naturales aparece también como un tema importante, articulado con las preocupaciones de los pueblos indígenas y las comunidades campesinas, con el tema de las áreas naturales protegidas (ANP) y con la necesidad de zonificación y ordenamiento territorial.

Estos grandes temas han sido formulados por los actores como los articuladores de los demás. De modo reiterativo aparecen atravesados por la demanda de ámbitos, mecanismos y fortalecimiento de capacidades de participación pública, apoyados en la divulgación de información oportuna, confiable, completa y adecuada sobre los proyectos mineros.

Es en la puesta en funcionamiento de estos temas y dinámicas, donde hoy puede vislumbrarse lo que significa el desarrollo sostenible en relación con la minería en América del Sur.

LOS DESAFÍOS

Los hallazgos del proceso participativo en América del Sur indican que en el ámbito regional existe una tensión entre, por un lado, las urgencias nacionales de corto plazo, principalmente de carácter macro económico y de generación de empleo y, por otro, la visión de largo plazo que comporta el desarrollo sustentable. Las diferencias residen en los costos de transacción (*trade off*) que la sociedad está dispuesta a soportar a cambio del desarrollo económico y en el peso relativo de los parámetros con los cuales la sociedad evalúa los resultados de dicho desarrollo.

“La CEPAL considera que se requiere reorientar los patrones regionales de desarrollo, en torno a un eje principal, la equidad, es decir la reducción de la desigualdad social en sus múltiples manifestaciones (...) Este esfuerzo no es ajeno a los patrones de desarrollo económico e indica, por lo tanto, que se debe buscar simultáneamente un crecimiento económico más estable y dinámico y, por ende, competitivo, y un desarrollo más integrador en términos sociales y sostenible en el plano ambiental.”¹⁰

En este aparte se plantea desde una óptica regional, sin perjuicio de que hay diferencias entre los países, una reflexión en torno a los temas prioritarios de la relación entre minería y desarrollo sustentable, en un intento por abordar algunos de los dilemas que propone el MMSD global¹¹. Lo que sigue debe leerse teniendo en cuenta que, a pesar de los avances registrados en años recientes, el tema de prioridad principal en el ámbito regional para todos los actores continúa siendo el desempeño ambiental y social de la actividad.

¹⁰ Ocampo, José Antonio. Equidad, desarrollo y ciudadanía. CEPAL. Santiago de Chile, Agosto de 2000.

¹¹ Ver informe MMSD Global 2002 publicado en sitio <<http://www.iied.org/mmsd>>

► *¿Cuáles deben ser las competencias, roles, responsabilidades y niveles de desempeño de los actores claves en un futuro sustentable?*

América Latina es y seguirá siendo en los años venideros, una región productora de minerales. Frente a la importante contribución de la actividad minera a la economía de varios países de la región, se hace necesario contar con una visión integral del desarrollo sostenible que asegure que el desarrollo minero contribuya también al mejoramiento de la calidad de vida y al desarrollo social y económico equitativo de sus regiones mineras.

Con este fin deben implementarse estrategias públicas que articulen de manera integral la gestión de recursos naturales con el desarrollo de los diferentes sectores productivos, teniendo en cuenta los potenciales y las limitaciones del capital natural, social, institucional y humano con que cuenta cada nación.

Si bien se vienen dando avances importantes en la región en términos de legislación ambiental y democratización, los resultados del proceso participativo indican que, para la mayoría de los actores consultados, el fortalecimiento institucional del sector público es una clave fundamental para el desarrollo sostenible en la región. Por eso la respuesta a este dilema en el ámbito regional enfatiza el rol del sector público como actor articulador de todos los demás.

El importante aumento de la inversión extranjera en los países en vías de desarrollo, comparado con la reducción de los montos de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), ha generado una competencia entre países por atraer esta inversión extranjera directa. En este escenario, se corre el riesgo de sacrificar aspectos sociales y ambientales de largo plazo, por el urgente crecimiento económico del corto plazo¹². El equilibrio de estos componentes que impone la visión del desarrollo sostenible, implica entonces construir una institucionalidad pública ágil, eficaz y transparente, cuyo buen funcionamiento sea garantía de protección de los derechos de los grupos más vulnerables y que, al mismo tiempo, ofrezca un ambiente de inversión estable y sano.

Paralelamente, en años recientes vienen gestándose procesos de democratización y descentralización importantes en la región, que están cambiando el escenario de toma de decisiones. Entonces surgen las preguntas actuales: ¿cómo responder a los imperativos macroeconómicos y al mismo tiempo reducir la pobreza y asegurar el mantenimiento de una base de recursos naturales a futuro?, ¿cómo asegurar la participación ciudadana legítima e informada en los procesos de toma de decisiones?, ¿cómo incorporar la diversidad cultural real que caracteriza a muchas naciones latinoamericanas en la gestión del desarrollo? y ¿cómo funcionan las alianzas entre gobiernos locales, empresas y comunidades?

¹² Según datos de la UNCTAD y el Banco Mundial, discutidos en: Capítulo 2 y Capítulo 8 del Informe Global MMSD (Borrador), Enero 2002, s.p., los flujos de capitales de inversión a los países en vías de desarrollo se cuadruplicaron en un período de diez años: entre 1988 y 1993 se registra una media de US\$ 47 billones por año, alcanzando US\$ 208 billones en 1999. En contraste, los montos de la AOD en el mismo período fueron de US\$ 50 billones y 48 billones, respectivamente.

La mayoría de estos temas discutidos en el proceso regional son competencia directa y primera, aunque no única, de los estados nacionales. Las formulaciones de muchos actores reflejan insatisfacción con el desempeño del sector público en estos ámbitos, falta de confianza en la transparencia de su gestión y en sus capacidades para ejercer las funciones que le competen. De hecho, temas prioritarios como *desempeño ambiental y social de la minería o desarrollo local*, están condicionados por la necesidad de fortalecer y hacer más eficiente la gestión pública en todos los sectores y niveles del Estado.

"Cualquier propuesta de desarrollo requiere de estados fuertes y políticas públicas coherentes, justo lo que no tenemos en nuestros países".

Taller con académicos, Perú

Si bien es claro que existen diferentes grados de gobernabilidad y capacidad institucional en los países del estudio, los actores coinciden en que es necesario avanzar en el fortalecimiento de la gestión pública como condición *sine qua non* para el tránsito de los países hacia un desarrollo más sostenible y equitativo, aún antes de discutir las especificidades de la minería en sí misma.

Este avance impone el desafío de superar limitaciones como las que siguen:

- La investigación indica que la ausencia de estrategias para la sustentabilidad se debe, al menos en parte, a que el desarrollo de políticas ambientales comenzó recién en las décadas de los 80 y 90. Muchos países están aún en procesos de reestructuración del sector público en esta materia, y existe una brecha de prioridades y perspectivas entre las instancias encargadas de la gestión de recursos naturales y las del desarrollo económico y minero.
- Por otra parte, es desigual el poder de distintos organismos públicos para incidir en las decisiones de desarrollo y el presupuesto con el que cuentan para efectuar las tareas que les competen. Muchos actores indicaron que las instituciones públicas encargadas de la evaluación y gestión de impactos ambientales y sociales (incluida la salud humana) no cuentan con adjudicaciones presupuestales apropiadas, con equipos y herramientas adecuadas, ni con personal para cumplir con la tarea de manera eficiente y transparente.
- Otra brecha importante se da en la distribución de costos y beneficios económicos y sociales entre el nivel central (nacional o federal) y las regiones y localidades en las cuales se desarrollan las actividades mineras. La sustentabilidad conlleva una mayor acción local en la gestión de los recursos naturales y del desarrollo, lo que coincide con el reclamo reiterativo de los gobiernos locales / regionales de mayor incidencia en las decisiones del nivel central que afectan a sus localidades o regiones, mayor participación en los ingresos y rentas mineras y en el control y vigilancia del desempeño ambiental y social de la actividad.
- También preocupa la asimetría de poder que se va acrecentando entre los gobiernos y las grandes corporaciones multinacionales que se han instalado en la región. Esta

asimetría se basa en la influencia económica y, consecuentemente, política de estas grandes empresas, que se hace aún más evidente con las megafusiones de los últimos años. Algunos actores plantean que los estados nacionales no están preparados para una adecuada interrelación con estas entidades en el presente y no se encuentran claras estrategias para enfrentar este asunto en el futuro.

El estado de transición en todos éstos ámbitos se refleja en la existencia de políticas públicas incompatibles y a menudo contradictorias, así como en la falta de claridad sobre las competencias de diferentes organismos, tanto sectoriales como jurisdiccionales (entre lo nacional, lo regional y lo local), aspectos todos que es necesario superar progresivamente para que los estados asuman el rol de articuladores del desarrollo sostenible, que demandan todos los actores consultados.

"Las empresas no pueden sustituir al Estado en la promoción del desarrollo local, sino más bien este último debe constituir una estructura donde se inserten y canalicen todos los esfuerzos privados y públicos y donde se promueva el diálogo con las organizaciones".

Federación de Organizaciones Indígenas de Napo-FOIN, Ecuador

Todo lo anterior requiere que los estados cuenten con recursos y capacidades que les permitan asumir plenamente estos roles y avancen en la implementación de tales estrategias. Mas allá de que los estados logren ejercer el buen gobierno y construir ciudadanía en los ámbitos nacionales, se reclaman relaciones internacionales más justas, solidarias y equitativas para viabilizar una transición efectiva hacia el desarrollo sostenible.

► *¿Cuáles son las reglas para gestión, control, acceso y uso de los recursos?*

La definición y aplicación de reglas claras de *gestión, derechos, uso y acceso a recursos naturales*, se presenta como un desafío prioritario en la región, reconocido como función pública por excelencia.

En varios países de la región, la liberalización de los regímenes de inversión y el proceso de globalización han traído consigo una rápida expansión de la actividad minera a regiones de frontera interior hasta hace poco marginadas de los procesos de desarrollo nacional, donde sólo hay una débil presencia del Estado. Muchas de estas regiones se caracterizan por la diversidad biológica y cultural y, en algunos casos, son áreas de vocación agrícola campesina, territorios tradicionales indígenas o ecosistemas frágiles con baja capacidad de carga (como la puna, la selva, la montaña andina, los humedales y los desiertos), cuyas vulnerabilidades y potencialidades son aún desconocidas para la ciencia y los estados nacionales. Más aún, las concepciones e intereses de los diversos grupos culturales que se encuentran en estas regiones son, la mayoría de las veces, muy variados. De esta manera, para muchas comunidades campesinas y pueblos indígenas el concepto de territorio no equivale solamente a “tierras o predios”¹³ como se aprecia de las citas que siguen:

¹³ Echavarría, C. (2001). Reflexión Sobre el Sentido de Territorio Para Los Pueblos Indígenas en el Contexto del Ordenamiento Territorial y el Desarrollo Minero. Memorias del Taller CYTED-SEGEMAR de Ordenamiento Territorial y Minería, Mendoza.

“Entendemos la autonomía como la posibilidad real de preservar nuestra identidad étnica y cultural dentro de un ámbito territorial en el cual se conserva la memoria colectiva...”¹⁴

“La autonomía territorial está relacionada con la capacidad de administrar y manejar el territorio y resolver los conflictos”¹⁵

Estas citas expresan un sentido amplio del territorio, una relación profunda y significativa asociada a un espacio histórico y al sentido de seguridad como elemento de referencia constante. En este sentido, el territorio se vive de manera integral, abarcando el suelo y el subsuelo, el aire, las aguas y otros recursos naturales, y en relación directa con la identidad y las formas de vida de sus habitantes. Esto no es consistente con la tradición del derecho latinoamericano, según la cual los recursos minerales del subsuelo pertenecen al Estado o a la nación.

Por su parte, las empresas mineras reclaman de los estados el establecimiento de reglas claras de acceso a los recursos. Les preocupa, en especial, los costos que puede significar la paralización de las operaciones por conflictos y la mala imagen pública, nacional e internacional, que puede generar la distorsión de los medios de vida y los valores culturales de sectores vulnerables, como pueden ser comunidades locales campesinas o indígenas, en cuyos territorios tradicionales se insertan muchos de los proyectos mineros.

Unido lo anterior a la evolución hacia formas más amplias de comunicación y participación, a la democratización creciente de la región y el reconocimiento de la diversidad cultural de las naciones latinoamericanas, ha permitido que afloren conflictos por uso de los recursos. Estos están surgiendo, en particular, donde existen reclamos de derechos territoriales sin resolver y procesos de exclusión histórica de algunos grupos como las poblaciones indígenas, así como en estados que no cuentan con reglas claras o suficientes para la participación informada de la sociedad en las decisiones sobre proyectos mineros con impactos importantes sobre los escenarios locales¹⁶.

Frente a esta problemática surge el desafío importante de evolucionar a sistemas participativos de gestión de los recursos naturales que incorporen criterios de diversidad cultural. El ideal es dar cabida a procesos de concertación en los ámbitos nacionales, regionales y locales, que permitan adelantar procesos de zonificación y ordenamiento territorial participativos, basados en información suficiente y veraz sobre las potencialidades y las limitaciones biofísicas y sociales de cada región.

¹⁴ Jesús Piñakwe en: Dirección General de Asuntos Indígenas DGAI - Ministerio del Interior, Consejo Regional Indígena del Cauca CRIC y Ministerio de Justicia y del Derecho. 1997:34. *Del Olvido Surgimos para Traer Nuevas Esperanzas. La Jurisdicción Especial Indígena*. Imprenta Nacional. Santafé de Bogotá.

¹⁵ Alberto Achito (Op.cit.: 54)

¹⁶ Por ejemplo, los conflictos por la tierra con el pueblo mapuche por la explotación forestal en el sur de Chile; los conflictos entre el pueblo u'wa de Colombia y la petrolera OXY; el pueblo huaorani con empresas petroleras en Ecuador; el conflicto por el desarrollo del proyecto Tambogrande en el norte peruano entre la comunidad agrícola del valle de San Lorenzo y Tambogrande y la empresa minera Manhattan, entre otros.

► *¿Qué papel juega la generación, acceso y uso de la información en este contexto?*

El conocimiento es la base táctica primordial para establecer sistemas estratégicos de gestión pública de los recursos naturales para el desarrollo sostenible. Sin embargo, en la mayoría de los países del estudio se constata que el grado de avance de los procesos de sistematización pública de la información de línea base geológica, biofísica y social y de ordenamiento territorial, es aun incipiente.

Esta falta de información y la deficiente utilización de herramientas de evaluación, seguimiento, control y contabilidad ambiental y social en la gestión pública, son un problema serio en los países en desarrollo, en la medida que significan un desconocimiento de los costos y beneficios económicos, ambientales y sociales de los grandes proyectos de desarrollo.

Por otra parte, esta falta de información de base da lugar a que exista desconfianza de parte de la sociedad civil sobre el alcance de los impactos sobre la salud humana y ambiental de los proyectos mineros, que reportan los estados y algunas empresas mineras, a pesar de que en la práctica se haya avanzado en el mejoramiento de su desempeño ambiental mediante el uso de tecnologías, procesos y sistemas más limpios.

Frente a esto, surge la demanda de la mayoría de los actores consultados por contar con una base de conocimientos confiables y actualizados, que sea de libre acceso público, sobre las características, potencialidades y limitaciones de tipo ambiental, social, económico y de gobernabilidad, de las regiones ricas en minerales.

El acceso a información sistematizada es entonces una condición esencial para garantizar una gestión pública integral y sustentable de recursos naturales. En este mismo sentido, la información se torna en un elemento fundamental para una gestión empresarial responsable. Un intercambio fluido de información oportuna, veraz y adecuada entre los distintos actores: el Estado con su información de línea base, las empresas informando sobre los impactos positivos y negativos de sus proyectos, sus riesgos y potencialidades, y la comunidad aportando su conocimiento del medio y planteando sus intereses y expectativas en forma responsable permite construir y fortalecer las relaciones de confianza entre los distintos actores.

► *¿Cómo puede el sector mejorar su contribución a la construcción de comunidades sustentables?*

El desarrollo sustentable debe estar basado en la persona, en el hombre, debido a que se relaciona con el concepto de calidad de vida... con salud, educación, trabajo y seguridad. La pregunta que debe hacerse es ¿cómo participa la minería en este ciclo de mejoramiento de la calidad de vida?

Taller Instituto de Ingenieros de Minas de Chile, IIMCH

La pregunta de fondo por el desarrollo sostenible se hace más nítida al pensar el desarrollo local o regional una vez agotados los recursos mineros.

*¿Qué pasará a futuro, tras el cierre, con las ciudades?...¿de qué manera la empresa se insertará en la ciudad... cómo ayudará a construir una ciudad sustentable, tomando en cuenta los recursos naturales existentes, y no alterar el ecosistema que la soporta?
Taller con representantes del sindicato de Codelco,*

Calama, II Región de Antofagasta (Chile)

Todos los actores involucrados en este proyecto han coincidido en asignar un rol activo al sector privado en la promoción del desarrollo local, aún reconociendo que ésta es una labor que compete en primera instancia al Estado. No se trata de que las empresas reemplacen al Estado sino de que, como contrapartida del beneficio obtenido de la región en la que se insertan, sean socias de éste en la promoción del desarrollo económico y social sostenible de las mismas.

El desarrollo minero está condicionado al ciclo de vida de la extracción y procesamiento del mineral. Es así como usualmente existen oportunidades importantes de empleo temporal poco calificado, que se contrata localmente, durante la etapa de montaje y desarrollo de la infraestructura. A medida que pasa el tiempo, estas oportunidades se reducen, ya que, por un lado, la operación demanda fuerza laboral más calificada, que muchas veces no es posible contratar localmente, y por otro, llega un momento en que necesariamente la operación cesa. Esto tiende a dejar por fuera de los beneficios directos a los grupos más vulnerables de la población local, que son quienes en principio dependen directamente del acceso continuado a recursos como el agua, la tierra para cultivo y los productos del bosque.

Ciertamente, el desarrollo de un depósito mineral puede ser una oportunidad única de mejoramiento de la calidad de vida y de las oportunidades de futuro para una región. Muchos actores proponen que el desarrollo minero genere, más allá de la vida útil de los proyectos, capital humano y capital social para enriquecer los procesos regionales y nacionales. En otras palabras, no más enclaves o campamentos mineros, sino comunidades sostenibles.

El sector empresarial más evolucionado, que ha asumido como un desafío real la implementación de una política y una práctica de gestión ambiental y social responsable, puede ejercer una influencia muy positiva en el fortalecimiento de las instituciones locales públicas y en las organizaciones comunitarias, mediante una gestión ética, transparente y de colaboración pro activa.

Por otra parte, los temas de gestión pública y desempeño ambiental y social de la minería condicionan las perspectivas de futuro de las regiones mineras. En ese sentido se considera de suma pertinencia el identificar las instancias en las cuales el Estado puede y debe descentralizar funciones y recursos para asegurar el fortalecimiento de la gestión local y la importancia de legislar sobre el cierre de faenas mineras, concebido como un instrumento

de gestión, articulado con los procesos de desarrollo local.

El reto consiste entonces en articular las aspiraciones de las comunidades locales, con una gestión pública transparente y eficiente y con una política social y ambiental empresarial responsable. Para ello la planificación local o regional debe estar diseñada de manera integral y con una perspectiva de largo plazo, a partir del conocimiento de las restricciones y potencialidades de cada región.

En conclusión, una visión innovadora del desarrollo debe involucrar activamente a la sociedad civil, en coordinación con entidades públicas y con el sector privado. Innovaciones institucionales como la planeación local participativa, las fundaciones para el desarrollo local, mecanismos de redistribución de las rentas mineras, sistemas participativos de seguimiento y evaluación de impactos, entre otros, serán tan o más importantes para la competitividad de un proyecto minero, y de un país, como el acceso a fuentes baratas de energía o a tecnologías de producción más limpia.

LINEAMIENTOS DE ACCIÓN FUTURA

El grado de avance de los desafíos que se identificaron y validaron en el proceso de participación del proyecto MMSD en América del Sur varía en los distintos países. Así, Chile cuenta con avances importantes en materia de acuerdos voluntarios de producción limpia, mientras que Ecuador posee experiencias significativas en la formalización de la pequeña minería.

Reconociendo estos avances complementarios y dispares, y entendiendo que las especificidades nacionales tienen su propio espacio en este informe, incluimos en esta sección una síntesis de los lineamientos de acción para políticas e instrumentos públicos, políticas empresariales y roles de la sociedad civil para avanzar hacia un desarrollo más sustentable y equitativo de países y regiones mineras en América del Sur. En forma complementaria, el Anexo 1 de este documento presenta una síntesis regional de las agendas propuestas para capacitación e investigación, ordenadas por actor, que al igual que los lineamientos, son producto del proceso participativo.

Los desafíos a futuro se centran en la discusión, adecuación e implementación de estas propuestas en el ámbito regional del cual surgieron, como sugerencias a ser aplicadas por parte de los estados nacionales, las empresas y asociaciones de la industria, junto con las organizaciones de la sociedad civil.

I. El sector público

Políticas Públicas para el Desarrollo Sustentable

Una visión integral de desarrollo sostenible del país, a ser articulada por el Estado, ha de servir de guía estratégica y de marco de política de largo plazo para la elaboración de planes de desarrollo nacional, local y sectorial minero, con reglas de juego claras y

estables. Una estrategia de este tipo requiere de un rol activo del sector público de los estados nacionales, asumiendo desafíos importantes, tales como:

- Incorporar de manera equitativa consideraciones e información de tipo económico, tecnológico, ambiental, social y de gobernabilidad, de escala nacional y especialmente local, en la gestión de recursos naturales y en las decisiones sobre proyectos mineros;
- consagrar la equidad y la transparencia en la gestión pública y privada como la base de construcción de confianza entre los actores sociales;
- armonizar los derechos e intereses de los múltiples grupos sociales;
- garantizar la participación informada de los diversos actores involucrados en los procesos de toma de decisiones sobre proyectos mineros (evaluación, seguimiento y control de impactos y acuerdos);
- fortalecer las alianzas entre universidad, sector privado, la sociedad civil y el Estado, para el desarrollo de ciencia y tecnología; y
- consagrar la diversidad cultural y biológica de los países como un valor fundamental para un futuro sostenible.

Fortalecimiento institucional

Es preciso un esfuerzo continuado de adecuación y fortalecimiento de la institucionalidad pública, para que la aplicación de políticas y normas sea eficaz y coherente con la visión estratégica del desarrollo sustentable en relación con la minería.

Los desafíos comunes en la región refieren a la necesidad de:

- hacer efectivos los procesos de descentralización financiera, administrativa y de gestión de recursos naturales;
- compatibilizar las políticas públicas, las normas y las competencias, tanto entre los diversos organismos del Estado, como en los distintos ámbitos territoriales;
- fortalecer la capacidad operativa de la autoridad minera y demás órganos públicos responsables de evaluar, controlar y fiscalizar el desempeño ambiental y social del sector, y dotarlos de información, capacidad y recursos, así como de suficiente conocimiento sobre las especificidades de la actividad minera;
- aumentar la eficiencia en el otorgamiento de licencias y permisos, simplificando la burocracia y optimizando la calidad de la evaluación;
- fortalecer el enfoque de sistemas públicos de gestión ambiental y social por cuencas hidrográficas;
- fortalecer a los organismos del Estado para ejercer una gestión pública participativa y adecuada a la diversidad cultural;
- fortalecer la capacidad y la transparencia de la contraloría pública en todos los ámbitos territoriales;
- fortalecer a Consejos Nacionales y Regionales de Ciencia y Tecnología en función del mejoramiento de la gestión ambiental y social de la minería.

Instrumentos de gestión

a) Instrumentos jurídicos

- Implementar una normativa para la descentralización y regionalización efectiva de la gestión pública, incluyendo la redistribución territorial de ingresos mineros.
- Regular el cierre de faenas mineras en sus aspectos ambientales y sociales.
- Democratizar los procesos de toma de decisiones en todo el ciclo de vida de los proyectos mineros, mediante la regulación de mecanismos de participación tales como: consulta previa, audiencias públicas, mesas de concertación y participación de la comunidad local en la elaboración y seguimiento de los EIA.
- Consagrar el derecho de acceso libre a la información y dotar a los ciudadanos de acciones de amparo de dicho derecho.
- Establecer mecanismos transparentes y equitativos de compensación por la pérdida de derechos de acceso y uso de recursos básicos de subsistencia y espacios de significación cultural.
- Avanzar en el reconocimiento y protección del ejercicio de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, como identidad, territorio, autonomía, participación y desarrollo propio.
- Definir requerimientos legales, estándares ambientales e incentivos tributarios que reconozcan las diferencias de capital, tecnología y capacidades de distintos tipos de minería.

b) Base de información

Una prioridad a corto plazo para todos los países es crear o mejorar los sistemas nacionales de información de línea base cuantitativa y cualitativa, de carácter multidisciplinario y georeferenciado, con el fin de que los estados puedan:

- Adelantar procesos informados de ordenamiento territorial nacional y local;
- tener criterios e información confiable para sopesar las transacciones o *trade-off* implícitas en las decisiones sobre proyectos mineros;
- brindar a empresarios y sociedad civil información oportuna, confiable, actualizada y veraz sobre las potencialidades, riesgos y desafíos que pueden afrontar desarrollos mineros en distintas regiones del territorio nacional;
- disponer de información de base para evaluar la calidad de los estudios de impacto ambiental y social de proyectos mineros y para efectuar un seguimiento de los impactos (positivos y negativos) de dichos proyectos en el tiempo;
- identificar, prevenir y/o hacer un acompañamiento informado de conflictos por uso de recursos naturales;
- tener información cierta sobre la estructura de autoridad y liderazgo en las comunidades locales, a fin de asegurar la representación legítima de la comunidad en los procesos de consulta y concertación;
- identificar y evaluar los pasivos ambientales y sociales generados por minas huérfanas y abandonadas y desarrollar estrategias para su manejo;
- mantener informaciones actualizadas sobre la minería en pequeña escala y sobre sus

impactos positivos y negativos;

- contar con criterios confiables para zonificar territorios indígenas y áreas naturales protegidas y definir reglas claras y concertadas que regulen los alcances de la minería en estos lugares.

c) Instrumentos específicos de gestión ambiental

- Los estudios de impacto ambiental y social deben tener calidad e independencia garantizada. Para que se conviertan en una herramienta efectiva de evaluación, planeación y seguimiento, deben:
 - Proponer espacios para la participación de las comunidades, trabajadores y gobiernos locales, en la evaluación y seguimiento de impactos (control social) y en la gestión de los planes de manejo ambiental y social de las faenas mineras en sus distintas etapas;
 - fortalecer el peso de la evaluación social, de salud y cultural, incorporando aspectos de especial preocupación local;
 - contar con un sistema de seguimiento basado en instrumentos de evaluación cualitativos y cuantitativos, tales como indicadores;
 - incluir un plan de manejo ambiental y social que responda a las estrategias definidas en el plan de desarrollo local o regional.
- Implementar un sistema adecuado de planificación para el cierre de faenas mineras que sea aplicable a proyectos nuevos y a faenas con historia minera y que debe:
 - Obligar a planificar el cierre desde el inicio del proyecto minero, contemplando aspectos biofísicos, impactos laborales (reconversión de mano de obra local), sociales y económicos;
 - especificar criterios para la devolución de tierras, aguas, biodiversidad y demás recursos involucrados en el desarrollo de proyectos mineros;
 - crear un sistema de garantía financiera del cumplimiento de los planes, que sea eficaz en asegurar el financiamiento de la ejecución de los planes, sin provocar pérdidas financieras;
 - contemplar mecanismos expeditos de modificación, que permitan su adecuación a los cambios en los procesos mineros, en las condiciones del entorno social ambiental y del mercado.
- Implementar sistemas eficientes e independientes de certificación ambiental y social de empresas y productos para la evaluación y calificación de:
 - la responsabilidad social de las empresas, y
 - la calidad ambiental de los procesos y productos.

Algunas comunidades y ONGs sugieren que la llamada "licencia social para operar", que hasta el presente es informal, requiera de ratificación por parte de las comunidades locales.

- Crear incentivos tributarios que promuevan un mejor desempeño ambiental y social de la industria y de la minería en pequeña escala, tales como: deducciones de impuestos por aportes a proyectos comunitarios de desarrollo, a la aplicación de tecnologías y procesos de producción más limpios, a iniciativas voluntarias y a sistemas transparentes de autorregulación. Algunos actores sugieren el reconocimiento anticipado de los desembolsos destinados al cierre de faenas mineras como gastos de operación.
- Crear mecanismos para la remediación de pasivos ambientales y sociales generados por minas huérfanas o abandonadas y reconstitución de ecosistemas, tales como:
 - fondos de remediación; y
 - manejo integral de los pasivos involucrando a las empresas.¹⁷

d) Instrumentos específicos para el desarrollo local

Los instrumentos que se proponen responden a la necesidad de elaborar planes estratégicos y participativos de desarrollo local y regional, con los que se articulen los planes de desarrollo minero, para asegurar la sustentabilidad pos minería. En esta línea las recomendaciones incluyen:

- Facilitar una mayor incidencia de los gobiernos locales o regionales en la toma de decisiones nacionales que afecten a sus regiones o localidades;
- facilitar y fortalecer la actividad de las instancias públicas con potencial de gestión ambiental y social local, y con capacidad de formar alianzas con el sector privado y organizaciones comunitarias, dotándolas de facultades, capacidad y recursos suficientes;
- mejorar la distribución de regalías y demás ingresos generados por la minería, aumentando la participación local y asegurando que al menos un porcentaje de los impuestos de las empresas sea de decisión regional o local;
- fortalecer las comisiones regionales de ciencia y tecnología y los centros locales de educación avanzada, articulándolos con el Estado y la industria para la solución conjunta de los desafíos económicos, tecnológicos, gerenciales, biofísicos, sociales, políticos, culturales, de salud pública y ocupacional del desarrollo local en zonas mineras; y
- crear fondos regionales de sustentabilidad, con aportes de los distintos sectores, cuyos proyectos formen parte de un plan estratégico de desarrollo local o regional. También deben crearse instituciones idóneas para administrarlos. En este sentido, algunos actores sugieren que sean gobernados por comités integrados por representantes de los

¹⁷ Cabe destacar que se constatan diferencias entre los actores consultados en cuanto al agente responsable por la remediación de los pasivos ambientales generados por la minería. Hay quienes sostienen que tratándose de minas huérfanas, la responsabilidad por su remediación corresponde al Estado, mientras que otros consideran que la utilización del concepto de minas huérfanas esconde la responsabilidad de los agentes privados en el manejo de los pasivos históricos. Queda entonces pendiente en la región un análisis más profundo y una discusión informada sobre la definición, alcances y responsabilidades por el manejo de estos pasivos. En este sentido, el gobierno chileno ha encargado un estudio en derecho en busca de los lineamientos jurídicos aplicables a la responsabilidad civil del generador de esos pasivos.

- actores locales más relevantes y aplicando mecanismos participativos en la toma de decisiones sobre los proyectos a financiar;
- facilitar el acercamiento de los actores productivos y fortalecer la construcción de una red local de relaciones, para la formación de aglomeraciones mineras o encadenamientos productivos locales y regionales; y
- elaborar planes de desarrollo local que consideren el ciclo productivo y el cierre de las faenas mineras, de manera de aprovechar el impulso que puede brindar el proyecto minero a la economía local y previendo, al mismo tiempo, el escenario pos cierre.

Algunas estrategias a tener en cuenta al momento de planificar son:

- Establecer proyectos de diversificación económica local y regional que surtan en primera instancia a la actividad minera, pero que aprovechen los potenciales humanos y naturales existentes en la región como base del futuro pos minería;
- proteger y fortalecer las actividades económicas locales tradicionales dirigidas al mantenimiento de la seguridad alimentaria local de las comunidades arraigadas en la región;
- fomentar el aumento de valor agregado de los productos mineros, promoviendo la instalación de industrias transformadoras de materia prima en el ámbito local;
- aplicar sistemas de desarrollo de pequeña y mediana industria local; y
- promover proyectos fruto de alianzas entre empresas, gobierno local y organizaciones comunitarias, como herramienta para el fortalecimiento de las capacidades de todos los actores y para la construcción de confianza.

e) Instrumentos específicos para la gestión intercultural

Para hacer más efectiva la gestión pública y privada en contextos multiculturales, en donde existe una convivencia cercana de comunidades indígenas, campamentos de trabajadores, pequeños productores mineros, campesinos colonos y funcionarios provenientes de grandes urbes nacionales e internacionales, entre otros, es preciso tener en cuenta la diversidad cultural y desarrollar instrumentos de gestión que incorporen las diversas lógicas culturales. Se destacan los siguientes desafíos:

- Desarrollar una política de participación, información y concertación con las comunidades locales y los trabajadores, por parte de gobiernos y empresas, a lo largo de todo el ciclo de vida de las faenas mineras. Todos los actores indígenas consultados coinciden en requerir la aplicación del convenio 169 de la OIT sobre consulta previa con los pueblos indígenas en torno a programas o proyectos en sus territorios.
- Implementar políticas interculturales de compensación por la pérdida de derechos de acceso y uso de recursos básicos de subsistencia y espacios de significación cultural. Algunas propuestas son las siguientes:
 - Más allá del valor comercial monetario, tener en cuenta el valor de uso y la importancia que tiene el recurso para el grupo afectado, en el contexto de su economía doméstica y de su vida en comunidad.
 - Conocer e incorporar las formas jurídicas tradicionales de resolución de conflictos

- que permanecen vigentes en muchos pueblos indígenas.
- Con el fin de asegurar la estabilidad de los acuerdos, las compensaciones deben ser producto de acuerdos públicos con los propietarios directos y con los representantes legítimos de la comunidad local.
 - El Estado debe asegurar la protección de los derechos de todos los involucrados y velar por la estabilidad y el cumplimiento de los acuerdos.

II. El sector empresarial

a) Apoyo al fortalecimiento de la gestión pública

Es un deber del sector empresarial cumplir estrictamente las normas y lineamientos dados por el Estado. Pero su contribución a la transición hacia el desarrollo sostenible no se agota ahí. Se requiere de un rol proactivo de las empresas en el apoyo al fortalecimiento de la gobernabilidad, especialmente en el ámbito local. Hay un interés directo del propio sector privado en este sentido. Gobiernos eficientes, especialmente en las instancias locales, son los articuladores de planes de desarrollo, capaces de actuar como interlocutores válidos para los diversos actores y, en particular, facilitar las relaciones con la comunidad. Este apoyo de las empresas puede canalizarse a través de líneas de acción tales como:

- Contribuir a fortalecer la labor pública de evaluación, seguimiento y fiscalización de los proyectos mineros, dotando a los órganos competentes de la información suficiente y apoyando la capacitación de sus funcionarios en torno a procesos, gestión e impactos de la minería.
- Dar uso social a la información que sobre el entorno local tienen las empresas, por ejemplo mediante la creación de redes de información de libre acceso.
- Apoyar la creación de centros de capacitación técnica y dar mayor fuerza a la educación en colegios técnicos, por ejemplo involucrándolos en ejercicios de seguimiento y evaluación ambiental.
- Aportar capacidad profesional y conocimiento especializado para la remediación de pasivos ambientales.

b) Desempeño ambiental y social

A pesar de los avances alcanzados en la última década, se constata que hay aún aspectos en los que se requiere de una gestión empresarial más proactiva que asuma el desafío del mejoramiento continuo del desempeño ambiental y social y plantee líneas de acción claras para avanzar en su consecución. Una política empresarial en este sentido requiere de la incorporación con mayor fuerza y relevancia de consideraciones ambientales, sociales y culturales de largo plazo en la gestión de los proyectos mineros, tomando en cuenta su ciclo de vida completo.

Para avanzar con este objetivo se destacan una serie de estrategias y mecanismos que las empresas pueden adoptar:

- Aplicar una estrategia de puertas abiertas, que procure conocer los valores y

aspiraciones de la comunidad local y establecer un diálogo fluido con la sociedad civil mediante acciones como:

- Crear instancias donde los representantes de las empresas puedan dialogar con los representantes legítimos de las comunidades, los trabajadores y la sociedad civil;
 - implementar mecanismos efectivos y transparentes de difusión de información sobre los impactos ambientales y sociales de los proyectos mineros;
 - dar mayor difusión a los logros ambientales y sociales alcanzados por las empresas
 - presentar la información de manera apropiada, que permita una cabal comprensión por parte de los distintos grupos sociales;
 - incorporar la identificación y evaluación de impactos culturales y el análisis de riesgo en la evaluación de impacto ambiental y social de los proyectos mineros y en los balances anuales;
 - compensar a la comunidad por los efectos causados por impactos sociales y ambientales negativos de manera proporcional a los daños ocasionados;
- implementar sistemas eficientes e independientes de certificación social y ambiental de productos y empresas, y fomentar su uso; y
 - avanzar en la aplicación de formas de producción más limpias e iniciativas voluntarias.

c) Aporte al desarrollo local sustentable

Se requiere de empresas proactivas, que asuman este desafío desde la gestión empresarial de sus proyectos mineros, apoyando la gestión pública, y coordinando esfuerzos con el Estado y la sociedad civil, mediante acciones como las siguientes:

- Participar de manera activa en la elaboración e implementación de planes estratégicos de desarrollo local que respeten la identidad de las comunidades, sus aspiraciones y vocaciones regionales.
- Formar alianzas con el gobierno, los trabajadores y las comunidades locales para el desarrollo de proyectos de beneficio comunitario.
- Crear fundaciones u otras instituciones que desarrollen actividades y programas comunitarios articulados con un plan estratégico de desarrollo local.
- Compartir el conocimiento y la base de información sobre las localidades con las autoridades, trabajadores, instituciones académicas y comunidades.
- Aportar a fondos regionales de sustentabilidad, para la ejecución de proyectos de desarrollo local.
- Apuntar al desarrollo de capital social y humano mediante la formación y empleo de mano de obra local para las labores mineras y conexas.
- Fomentar la diversificación productiva de las regiones mineras, privilegiando la adquisición de bienes y servicios en la zona y apoyando programas de desarrollo del capital empresarial local, especialmente para la transformación de materia prima, que sean sostenibles más allá de la vida útil de los proyectos mineros.
- Planificar el cierre de las faenas y actividades de pos cierre tomando en consideración las prioridades fijadas en los planes de desarrollo local. La planificación de estas actividades debe incluir espacios concretos de participación de la comunidad afectada

en la toma de decisiones sobre uso posterior del suelo, medidas de rehabilitación, gestión de impactos sociales, laborales y demás aspectos pertinentes al legado que quedará en la zona en el largo plazo.

d) Relación con los trabajadores

- Formar y reconvertir a la mano de obra para el caso de cierre de faenas;
- crear foros o canales de comunicación directa con los trabajadores;
- asegurar condiciones laborales equivalentes para los trabajadores de las compañías y los contratistas que desempeñen funciones similares;
- desarrollar estrategias y fijar metas para la reducción de accidentes de trabajo;
- avanzar en el cumplimiento de los convenios internacionales de protección a los trabajadores, en particular los de la OIT; y
- desarrollar programas de capacitación de personal y proveedores en materias ambientales, laborales, de seguridad y de relaciones con la comunidad.

III. Las organizaciones de la sociedad civil

La evolución hacia formas de gobernabilidad más democráticas implica tanto derechos, como deberes. El mayor desafío para las organizaciones de la sociedad civil al asumir derechos de participación es el de la construcción de ciudadanos y organizaciones responsables y comprometidas con la construcción del futuro de manera concertada con los gobiernos y el sector privado. Para avanzar en esa dirección se ofrecen las siguientes recomendaciones a las organizaciones de la sociedad civil:

- Organizarse y establecer una institucionalidad que represente legítimamente sus intereses y perspectivas, y que le permita:
 - Participar de manera informada, responsable y consecuente en los procesos de toma de decisiones sobre desarrollo minero y en los procesos de concertación relativos a los planes de desarrollo local;
 - llevar a cabo un control social sobre normas y la ejecución de planes, programas y proyectos por parte del Estado y las empresas;
 - participar en alianzas con el Estado, los gobiernos locales, instituciones académicas y el sector privado para el desarrollo local;
 - negociar de manera transparente con el Estado y las empresas acuerdos que sean respetados en el tiempo;
- fortalecer las capacidades de las comunidades, los trabajadores y las organizaciones locales que les permitan involucrarse en estudios ambientales y sociales como contraparte informada; y
- generar propuestas sobre mecanismos y procedimientos legales que permitan el acceso expedito a la información minera.
- Apoyar la formación de líderes locales sobre temas claves.
- Manejar la información en forma transparente y responsable.

En relación con los pueblos indígenas se identifican además algunas recomendaciones específicas, tales como:

- Revisar y proponer adecuaciones interculturales a la legislación minera vigente.
- Elaborar propuestas de cuerpos legales que permitan la aplicación de los derechos colectivos.
- Proponer estrategias y políticas sobre actividades mineras en territorios indígenas.

IV. Minería artesanal y en pequeña escala

La minería artesanal y en pequeña escala es una realidad ineludible en la región. Sin desconocer la complejidad de los desafíos y los pasivos económicos, sociales y ambientales que esta actividad viene generando en términos de contaminación y deterioro ambiental, salud humana, trabajo infantil asociado, riesgos ocupacionales, salarios bajos y condiciones laborales deficientes, procesos migratorios desordenados en zonas vulnerables, entre otros, es urgente y necesario implementar políticas e instrumentos de gestión integrada de la actividad.

Una gestión apropiada puede convertir a la minería en pequeña escala en importante promotora de los procesos de descentralización y desarrollo local, por su potencial para la superación de la pobreza mediante la generación de renta, empleo y encadenamiento con otras actividades económicas locales.

Así lo han reconocido diversas instancias como la Conferencia Anual de Ministerios de Minería de las Américas - CAMMA, en su Declaración de Caracas; la CEPAL (Chaparro, 2000)¹⁸; la OIT con su iniciativa de erradicación del trabajo infantil asociado con la minería artesanal y en pequeña escala; el Banco Mundial y el DFID (agencia de cooperación británica), quienes han unido esfuerzos con el MMSD global y sus socios regionales para dar prioridad a esta área (<http://www.casmsite.org>). También se han iniciado diversas iniciativas regionales y nacionales, que se están articulando entre sí y con las anteriores, con miras a efectuar una labor transnacional e interinstitucional coordinada que contribuya a sustentar planes de acción que aporten soluciones de largo plazo¹⁹.

La agenda que sigue no pretende agotar la problemática, más bien resaltar la importancia de involucrar de manera directa a los pequeños mineros y a sus organizaciones en los planes de gestión.

¹⁸ CHAPARRO Ávila, Eduardo. La llamada pequeña minería: un renovado enfoque empresarial. CEPAL, Serie Recursos naturales e infraestructura N°9. Santiago de Chile, julio de 2000.

¹⁹ De estas iniciativas participan algunos de los autores de este informe, así como numerosas cooperativas, federaciones, asociaciones y cámaras de pequeña minería que participaron activamente en este proyecto, como CAPEMINE (Ecuador), CANALMIN y FENCOMIN (Bolivia), CETEM (Brasil), MEDMIN (Bolivia), Prodeminca (Ecuador), Red HG, proyecto GAMA (Gestión Ambiental en Minería Artesanal), Ekamolle y Cooperación (Perú), la IIPM/IDRC (Canadá) y muchos miembros de la Red CYTED-CETEM, entre otros.

a) Políticas e instrumentos de gestión pública

- Marco legal apropiado, de acuerdo con la realidad de cada país y reconociendo las diferencias de capital, tecnología y capacidades respecto de la mediana y gran minería, dirigido a formalizar la minería en pequeña escala.
- Caracterización del sector, incluyendo además la actualización y divulgación de la importancia social y económica de la pequeña minería entre quienes toman decisiones en el Estado y la industria.
- Mecanismos de apoyo técnico a la minería en pequeña escala para el mejoramiento de la seguridad industrial, salud ocupacional, gestión ambiental, empresarial y financiera.
- Fortalecimiento institucional de las organizaciones de los pequeños mineros.
- Políticas e instrumentos que faciliten el acceso al crédito.
- Acceso a información geológica, tecnológica, ambiental, económica y de salud, por parte de los mineros en pequeña escala.
- Políticas para dar valor agregado local a los productos de la minería en pequeña escala.
- Política de incentivos (tributarios, apoyo tecnológico y crediticio) a los productores en pequeña escala que demuestren progresos en el desempeño ambiental y social.
- Articulación de las universidades con los productores mineros en pequeña escala con una doble finalidad: darle uso social y aplicación al conocimiento y entrenar profesionales capaces de abordar en la práctica los desafíos más complejos del desarrollo sostenible. Para estos efectos, se podría dar prioridad a la investigación multidisciplinaria, referida a la minería en pequeña escala en los Consejos de Ciencia y Tecnología Nacionales, aprovechando el interés de la cooperación técnica internacional en el tema.
- Fortalecimiento de la gestión local participativa e integral en regiones de minería en pequeña escala.
- Fomentar la transferencia de conocimientos y técnicas de operación de la gran minería a la pequeña minería con vistas a la incorporación de mejores estándares ambientales y sociales.

b) Políticas empresariales

La gestión económica, tecnológica, ambiental y organizativa de esta actividad es formalmente responsabilidad de los estados y los pequeños mineros. Sin embargo, existe un creciente reconocimiento de que entre los nuevos roles que comporta el desarrollo sustentable para las empresas más competitivas, las que promueven una cultura de responsabilidad social y ambiental, puede estar el de jugar un papel en la transformación de la pequeña minería en sus ámbitos de operación local. Ello redundaría en beneficios para todos los involucrados y genera un ambiente de confianza y de estabilidad social y política.

De ahí que varios actores hayan sugerido como estrategia la formación de alianzas entre compañías mineras y productores en pequeña escala, con fines de asistencia técnica, implementación de tecnologías más limpias y encadenamiento de sus funciones productivas.

REFLEXIONES FINALES

La minería en América del Sur, desde sus orígenes precolombinos, se ha desarrollado en múltiples ecosistemas y en medio de marcados contrastes sociales, culturales, económicos y tecnológicos. Atravesando un largo camino, los países de la región han avanzado en las últimas décadas en el fortalecimiento de sus democracias, expresado en nuevos marcos constitucionales caracterizados por el reconocimiento de derechos civiles y políticos y por nuevos canales de participación de la sociedad civil.

Esto se desarrolla en un contexto de redefinición de los papeles de los diversos actores y de búsqueda de consolidación institucional. Son ideas fuerza en este proceso la descentralización, la transparencia y la rendición de cuentas, como tareas inaplazables, mientras subsisten desafíos importantes alrededor de la construcción de ciudadanía, para lograr la participación informada y consecuente de todos los actores, así como de la generación de información y conocimiento para la toma de decisiones.

Diferentes organismos como el PNUD y CEPAL han registrado cómo, a pesar de los avances cualitativos en materia de estabilidad política e institucionalidad democrática, e incluso de algunos avances en la prestación de servicios básicos de salud, educación y vivienda, en América Latina persisten graves índices de pobreza e inequidad en la distribución del ingreso y la calidad de vida de la población²⁰. A ello se suman inquietantes y crecientes problemas en la preservación del medio ambiente.

En lo que concierne a la minería, las relaciones entre los diversos actores involucrados, en ocasiones caracterizadas por la desconfianza y el conflicto, constituyen procesos tan largos y accidentados como la historia de la región en su conjunto. Precisamente, uno de los hallazgos principales del proceso participativo que aquí hemos resumido muestra que los distintos grupos de actores consultados concuerdan en la necesidad de lograr un nuevo “pacto social” sobre la manera de hacer minería en la región.

América Latina es rica en recursos minerales, las proyecciones de inversión indican que existen condiciones para seguir siendo una región productora de minerales y ello puede ser una oportunidad para adelantar camino en el desarrollo sostenible. La gran pregunta es ¿cómo pueden, gobiernos, empresas y OSCs, aprovechar la explotación de los recursos naturales del país para procurar niveles mejorados de calidad de vida en general y de desarrollo equitativo para las regiones mineras en particular?

Para ponerlo en palabras del Grupo Asesor del MMSD América del Sur, “la minería es esencial y estratégica para el desarrollo de nuestros países”. En consecuencia el tema es *cómo y dónde* hacerla. La minería puede contribuir al desarrollo sostenible siempre que se dé en un contexto de crecimiento económico, de equidad social, respeto a la diversidad cultural, gestión ambiental responsable, y en el que operen mecanismos participativos y transparentes para el proceso de toma de decisiones.

²⁰ Ver CEPAL, Panorama Social de América Latina 2000-2001 (2001).

En términos simples, la renovación del pacto social pasa porque los distintos grupos de actores se involucren y comprometan en procesos de concertación que, gradualmente, vayan respondiendo a lo que nos impone este gran desafío y asuman sus roles de manera responsable, transparente y proactiva.

Los gobiernos son los principales convocados a liderar este proceso y para eso deben consolidar marcos políticos e institucionales democráticos, ágiles, estables y efectivos, que protejan los derechos de los distintos grupos, en especial de los más vulnerables. Todo esto con el fin de implementar una gestión integral de los recursos naturales con una visión de largo plazo que asegure un clima de inversión sano y estable. A su vez, esto será una garantía para atraer a las compañías con los más altos estándares de desempeño ambiental y social a invertir en nuestro desarrollo.

Las empresas mineras, como en parte lo están haciendo, están llamadas a jugar un rol más comprometido y solidario con el desarrollo local, la construcción de ciudadanía y el fortalecimiento de la gobernabilidad. La llamada nueva minería, además de tecnologías y procesos más limpios y eficientes que viene aplicando, debe aportar a esos fines. Al mismo tiempo, en el plano internacional, son necesarias relaciones justas y equitativas para viabilizar una transición efectiva hacia el desarrollo sostenible.

La sociedad civil, por su lado, a pesar del avance en capacidades de participación e incidencia, enfrenta aun el reto de dejar atrás el paternalismo y ejercer plenamente sus derechos y deberes de ciudadanía y, de esta manera, asumir la responsabilidad de construir su propio futuro con los gobiernos y el sector privado. Además de crear nuevos espacios de participación, el desafío es crear capacidad para usar estos mecanismos y participar en ellos de manera comprometida y responsable. Esta es la mayor urgencia emergente como resultado de la realización de este proyecto en la región.

Dado su potencial para aportar al desarrollo local y a la superación de la pobreza en muchos países de la región, el nuevo pacto social en la minería pasa también por la transformación de la minería artesanal y en pequeña escala. Este proceso requiere de estrategias, planes y proyectos liderados por las propias organizaciones de mineros y los gobiernos, en los cuales las grandes empresas mineras, los sindicatos, la academia y las ONG pueden jugar un importante papel de apoyo y acompañamiento.

El compromiso de los equipos nacionales y de la gente que se involucró en casi un año de trabajo en el proceso participativo MMSD América del Sur ha permitido dar cumplimiento a los objetivos planteados desde un principio para este proceso, esto es, identificar los temas clave referidos a minería y desarrollo sustentable y, como consecuencia natural de ello, producir propuestas de lineamientos de acción para la región, desde las formulaciones propias de los actores involucrados en esta temática.

El resultado ya es un salto cualitativo en la discusión regional sobre los temas claves y desafíos que deben afrontarse para mejorar la contribución de la minería al desarrollo sostenible. No hay soluciones hechas para cada uno de los obstáculos y disensos identificados, ni recetas para enfrentar cada uno de estos desafíos. Las respuestas

provendrán de los propios actores, de nuevas fases de intercambio que retomen estos resultados, así como los de otras iniciativas nacionales o regionales.

Este proceso ha dado un paso preliminar y necesario, ahora devuelve sus hallazgos y desafíos a la gente, junto con una invitación a seguir construyendo.