

PERFIL DEL SECTOR DE LOS MINERALES

74	La Industria
77	<i>Las Grandes Multinacionales</i>
79	<i>Empresas Medianas y Nacionales</i>
79	<i>Empresas 'Junior'</i>
80	<i>Empresas Consultoras, Contratistas y de Servicios</i>
81	<i>Comercializadores</i>
81	<i>Fabricantes</i>
81	<i>Recicladores</i>
82	<i>Empresas Estatales</i>
82	<i>Trabajadores y Sindicatos</i>
84	Gobiernos
84	<i>Gobiernos Nacionales</i>
85	<i>Otros Niveles de Gobierno</i>
86	Instituciones Intergubernamentales
88	Sociedad Civil y ONG
89	Comunidades
90	Accionistas e Instituciones Financieras
91	Consumidores
92	Instituciones de Investigación
93	Notas

El desarrollo sustentable exige una redefinición de los roles y un fortalecimiento de las instituciones dedicadas tanto al desarrollo económico, como a las cuestiones sociales y ambientales. En el pasado, entre los actores clave del sector de los minerales podía contarse a los gobiernos, unas pocas empresas autorizadas para extraer minerales y algunas poblaciones tradicionales reconocidas, situadas dentro o en las cercanías de reservas minerales. Si bien las organizaciones e instituciones financieras internacionales prestaban atención a ciertos aspectos de las actividades mineras, su foco de interés ha cambiado en las últimas décadas. Otros actores, como los consumidores y las organizaciones no gubernamentales (ONG), también se han vuelto más comprometidos en los últimos años y prestan mayor atención al sector de los minerales. El número de los grupos de actores y sus demandas son entonces mucho más diversos en la actualidad.

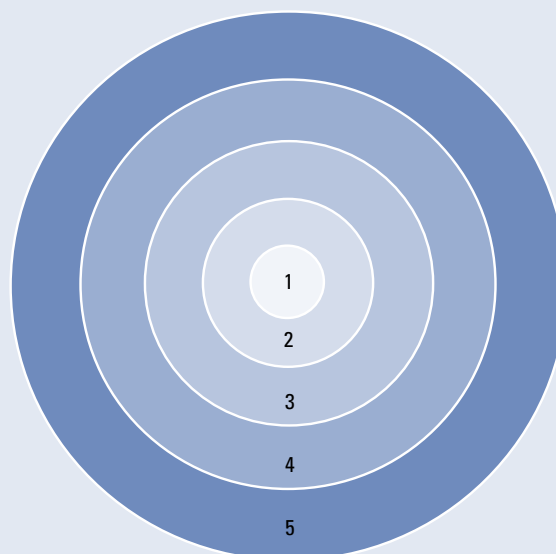
En todos los niveles, desde el internacional al local, existen grupos de actores que se consideran voces legítimas dentro del sector de los minerales. A veces sus demandas de legitimidad son difíciles de evaluar. Para el desarrollo sustentable es fundamental la necesidad de entender quiénes son los “actores sociales”, cómo evaluar su legitimidad, cómo garantizar su prestación de cuentas y cómo promover su capacitación. (Ver Cuadro 3–1.) También es necesario contemplar los distintos niveles de capacitación y las diferencias de poder entre las partes interesadas, sobre todo porque algunos participantes carecen de poder, al no contar con los recursos y la información necesarias para ser incluidos en la toma de decisiones.

La Industria

En el contexto global, la industria de los minerales es relativamente pequeña. Las 150 empresas internacionales más grandes del sector de los minerales sumaban en conjunto, a fines de septiembre de 2001, una capitalización de mercado de apenas US\$224 mil millones, cifra menor que la de algunas empresas como General Electric y ExxonMobil. (Ver Figuras 3–1 y 3–2.) Hay una enorme diferencia entre la industria minera y la industria del gas y el petróleo, con la cual generalmente aparece agrupada en términos estadísticos.

Cuadro 3–1. ¿Quién es un Actor?

En el desarrollo sustentable se ha dado una gran importancia al “proceso de los actores”. Por supuesto, la definición de “actor” en el sector de los minerales depende del tema en cuestión. (Ver en la Figura ejemplos de distintas categorías de actores, desde los grupos más pequeños hasta los más grandes.) En algunos casos, como en el desarrollo de habilidades locales, los actores se concentrarán en la comunidad local, pero también puede incluirse a representantes de empresas, gobiernos, trabajadores y grupos de la sociedad civil. En otros temas, como el impacto del uso de la energía por el sector de los minerales sobre el cambio climático, es probable que el grupo de actores sea mucho más amplio y se distribuya en términos más globales. En todos los casos habrá actores directos e indirectos.



- 1 Actores con derecho a veto**
Ejemplos: autoridades de gobiernos correctamente constituidos, facultados para negar permisos; dueños de tierras con derechos de explotación y que no tienen la obligación de vender.
- 2 Actores con derecho a recibir compensación**
Ejemplos: dueños de tierras que no poseen derechos de explotación; trabajadores heridos; comunidades que deben ser reasentadas.
- 3 Actores con derecho a participar**
Ejemplos: algunos organismos indígenas nacionales; autoridades locales de planificación; personas que reúnen los requisitos para participar en procesos de EIA.
- 4 Actores con derecho a consulta**
Ejemplos: personas afectadas cuyas opiniones deben indagarse; comunidades vecinas; organismos de gobierno no involucrados en la toma de decisiones.
- 5 Actores que deberían ser informados**
Ejemplos: abastecedores, medios de comunicación.

Figura 3–1. Capitalización de Mercado en el Sector de los Minerales, 28 de setiembre de 2002

Fuente: NM Rothschild & Sons (Australia) Ltd. Bloomberg

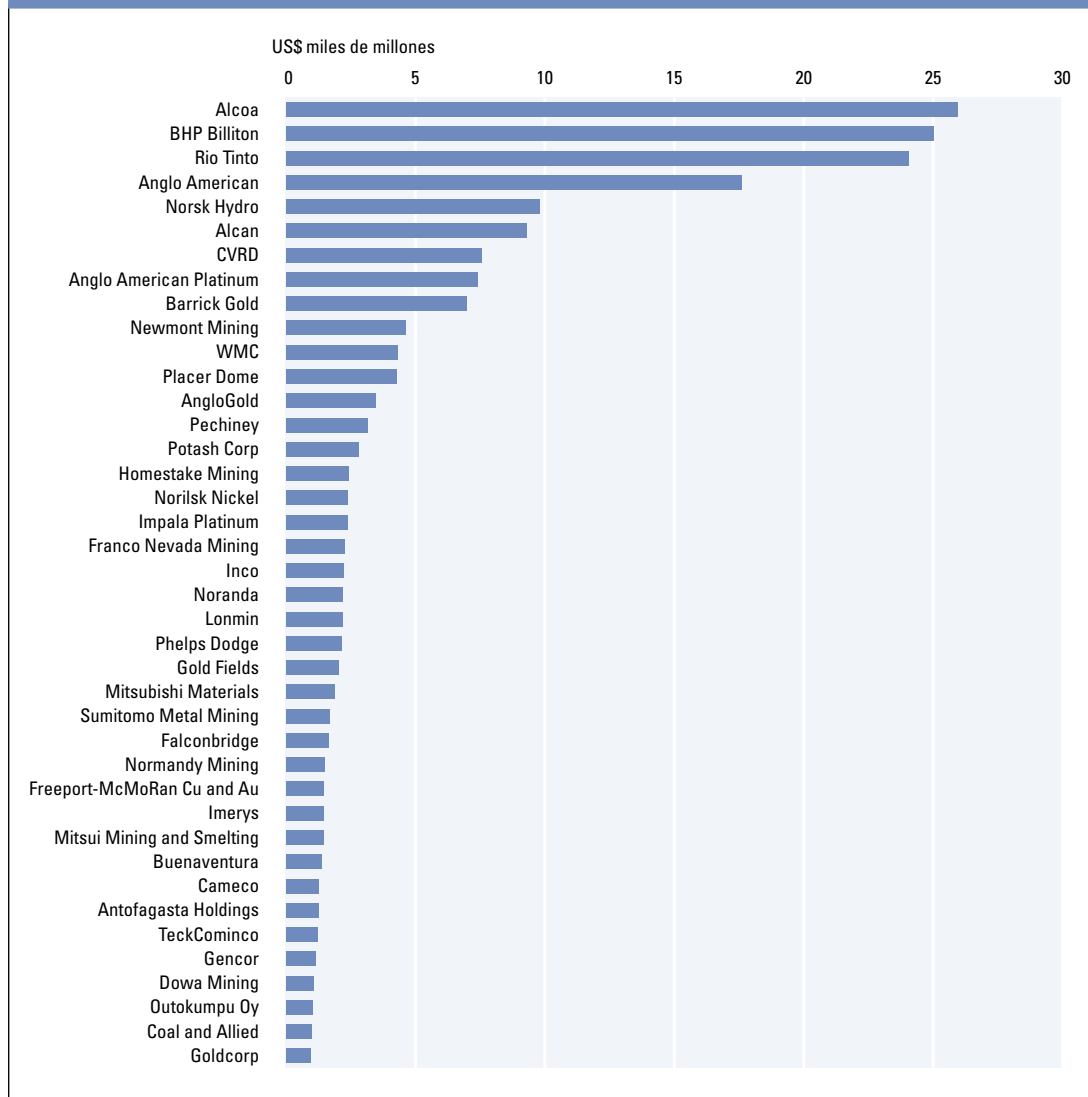
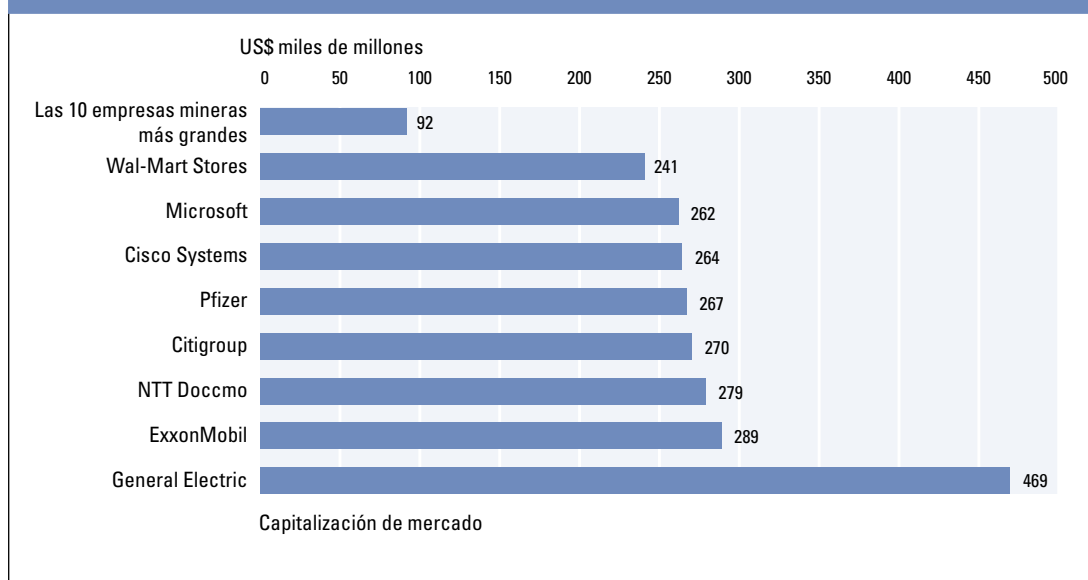


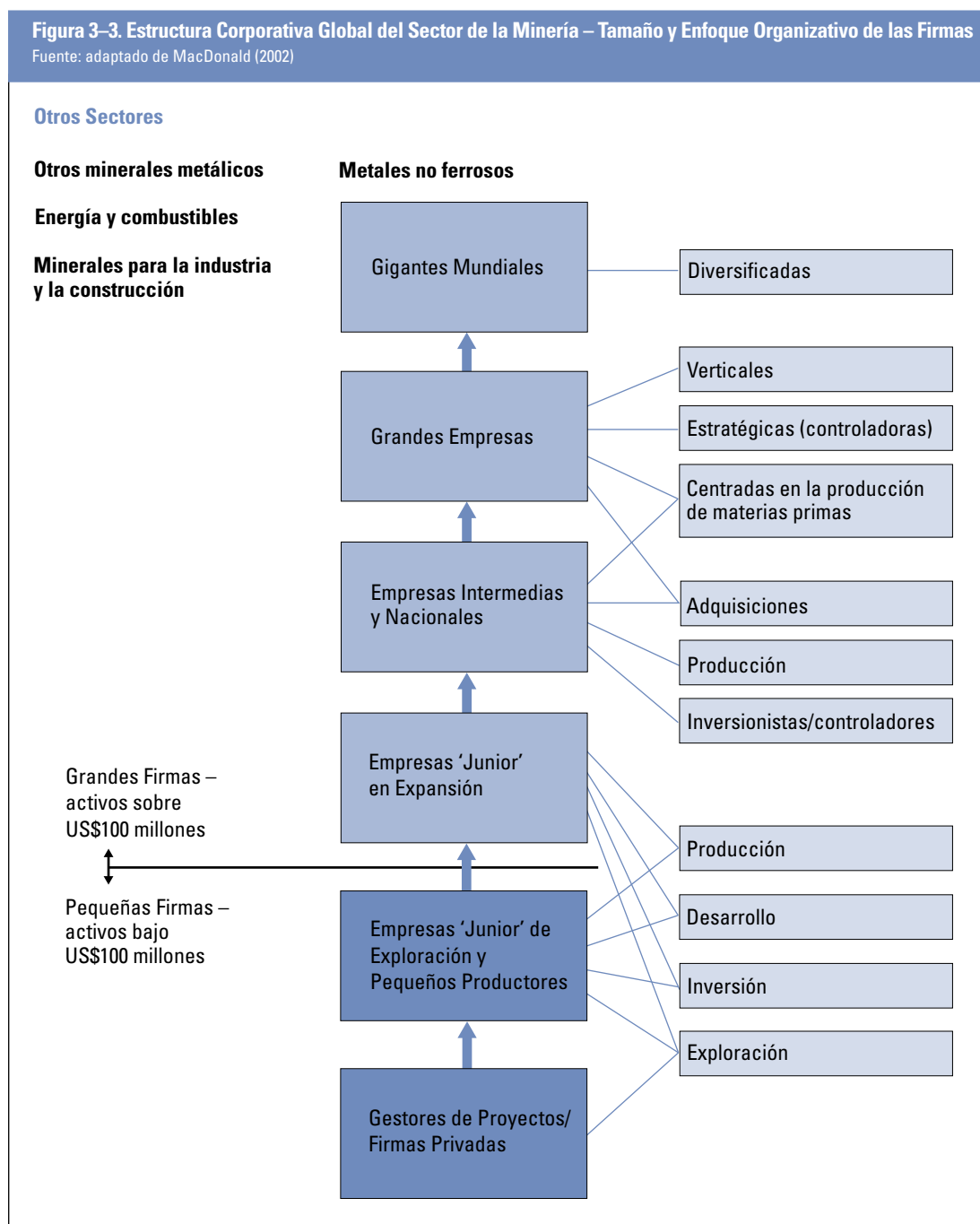
Figura 3–2. Capitalización del Sector de la Minería comparada con Otros Sectores

Fuente: Banco Mundial, julio de 2001



Aunque existen algunos proyectos mineros sumamente rentables, empresas que logran resultados por encima del promedio y unos años mejores que otros, la industria en su conjunto no ha alcanzado un rendimiento muy bueno. La industria de los minerales muestra utilidades volátiles: en los últimos 25 años, no ha sido capaz de generar un retorno de largo plazo que cubra su costo de capital.¹

La estructura de la industria de los minerales se presenta complicada y dispersa. No obstante, observada en detalle, puede verse que tiene las características de un sistema de producción integrado, con empresas que ocupan nichos definidos y utilizan diversas estrategias comerciales para reducir los riesgos y crear oportunidades para crecer y tener una movilidad ascendente en el sistema.² (Ver Figura 3–3.) Las empresas ‘junior’ descubren nuevos yacimientos minerales y los venden a las empresas más grandes. Las empresas intermedias representan un crecimiento potencial mediante la fusión entre ellas mismas o su adquisición



por las grandes corporaciones. Los mineros entregan sus productos a las fundiciones y refinerías, las que, a su vez, suministran productos minerales o metálicos a los fabricantes, y así sucesivamente. En este sentido, la industria tiene una gran interdependencia, tanto a lo largo de la cadena de abastecimiento, como entre los distintos grupos minerales.

La minería artesanal y en pequeña escala (MAPE) desempeña un importante papel en algunos minerales, sobre todo el oro y las piedras preciosas. Las características, los aportes potenciales a condiciones de vida sustentables y el impacto ambiental de este segmento del sector de los minerales son sumamente diferentes a los demás actores que se abordan en este capítulo. La MAPE se describe con mayores detalles en el Capítulo 13.

Durante la década de 1990, las empresas mineras –tanto grandes como pequeñas– se hicieron más internacionales, impulsadas por estructuras reguladoras cambiantes, yacimientos de menor ley en países mineros consolidados, como Canadá y Australia, y la apertura a la inversión externa de varios países en desarrollo ricos en minerales. Pero, a pesar de su interdependencia –desde la exploración hasta la explotación, producción de metales, fundición, fabricación y reciclaje–, la industria sigue siendo fragmentada y carece de una visión consolidada. Esta situación tiene importantes consecuencias en cualquier acción colectiva que se emprenda con miras al desarrollo sustentable.

Las Grandes Multinacionales

Las grandes corporaciones multinacionales se dedican a explorar, explotar, fundir, refinar y vender metales y concentrados metálicos en los mercados mundiales. En esta categoría entran de 30 a 40 empresas, aun cuando en los últimos dos años la concentración ha crecido, en respuesta a los bajos precios de las materias primas y a las escasas utilidades de los grandes actores. (Ver Tabla 3–1.) Entre las fusiones más recientes puede mencionarse, por ejemplo,

Tabla 3–1. Mayores Empresas de Minería y Metales del Mundo

Compañía	País de Origen	Venta (US\$ miles de millones)	Principales Actividades
Alcoa	Estados Unidos	23	Aluminio
Nippon Steel	Japón	22	Carbón y acero inoxidable
Anglo American	Reino Unido	21	Metales no ferrosos (MNF), metales del grupo del platino (MGP), carbón, acero, productos forestales, aleaciones ferrosas, diamantes
BHP Billiton	Australia	19	MNF, MGP, carbón, acero, petróleo y gas, aleaciones ferrosas
Posco	Corea del Sur	11	Carbón y acero inoxidable
Rio Tinto	Reino Unido	10	MNF, MGP, carbón, mineral de hierro, minerales para la industria, diamantes
Alcan	Canadá	9	Aluminio

BHP y Billiton, Cominco y Teck, y la adquisición de Asarco por el Grupo México. La concentración de productores de metales y minerales varía significativamente. (Ver Tabla 3–2.) En el caso del acero, los 10 principales productores fabrican menos de 30% de la producción mundial. Pero en el platino y el molibdeno, las 10 empresas más grandes representan más de 90% de la producción.

Los grandes productores de mineral de hierro tienden a ser sólo extractores y no fabricantes de acero, en una tendencia de la industria a alejarse de la integración vertical. BHP Billiton es un importante productor de acero, pero planea vender su división de acero para concentrarse en la minería. Kumba Resources es el resultado de una transferencia de activos de Iscor, ya que la siderúrgica sudafricana quiso separar la minería de la fabricación. Los productores de mineral de hierro prefieren concentrarse en países con grandes depósitos, a distribuirse en una diversidad de países. De los cinco mayores productores de mineral de hierro, sólo Rio Tinto se encuentra activa en al menos tres países.

BHP Billiton y Rio Tinto se encuentran también entre los principales productores de carbón y de carbón de coque para el mercado mundial. El mayor productor es la estatal Coal India Limited. Los otros dos grandes productores son privados y se concentran exclusivamente en el carbón y los rubros relacionados.

Tabla 3–2. Cinco Mayores Productores de Algunos Minerales y Metales

Mineral de Hierro	Participación en el Mercado (%)	Carbón	Participación en el Mercado (%)	Cobre	Participación en el Mercado (%)
1 CVRD (Brasil)	15,5	CIL (India) ^a	17,6	Codelco (Chile) ^a	12,3
2 Rio Tinto (Reino Unido)	8,8	Peabody (EE.UU.)	5,0	Phelps Dodge (EE.UU.)	7,8
3 BHP Billiton (Australia)	6,2	Rio Tinto (Reino Unido)	4,7	BHP Billiton (Australia)	7,0
4 Caemi (Brasil)	2,5	BHP Billiton (Australia)	4,1	Rio Tinto (Reino Unido)	6,2
5 Kumba (Sudáfrica)	2,5	RAG (Alemania)	3,1	Grupo México	5,5
Níquel	Participación en el Mercado (%)	Aluminio	Participación en el Mercado (%)	Oro	Participación en el Mercado (%)
1 Norilsk (Rusia)	19,1	Alcoa (EE.UU.)	14,4	AngloGold (Sudáfrica)	8,3
2 Inco (Canadá)	12,2	Alcan (Canadá)	8,4	Barrick (Canadá)	7,6
3 Falconbridge (Canadá)	7,8	Russian Aluminium	7,3	Newmont (EE.UU.)	6,7
4 BHP Billiton (Australia)	5,9	BHP Billiton (Australia)	4,0	Gold Fields Ltd (Sudáfrica)	4,7
5 Eramet (Francia)	5,3	Pechiney (Francia)	3,6	Placer Dome (Canadá)	3,4

^a Propiedad estatal
Fuente: CRU International (2001)

Entre los mayores productores de cobre se incluyen dos grandes grupos mineros y tres productores especializados en cobre y, en menor grado, en molibdeno. Codelco opera únicamente en Chile, pero las otras empresas lo hacen en más de un país. A pesar de que los grandes productores de níquel captan la mayor parte de sus utilidades de este metal, los ingresos por subproductos (que incluyen cobre, cobalto y metales preciosos) son significativos para la producción derivada de los minerales de sulfuros (Inco, Norilsk y Falconbridge).

Los productores de aluminio por lo general se desplazan en su propio mundo. Considerando las empresas de aluminio de mayor envergadura, sólo BHP Billiton es un actor de peso en la extracción de otros insumos minerales. Las grandes empresas, excepto Russian Aluminium, generalmente tienen actividades de fundición en todo el mundo. También es posible que se integren hacia atrás, en la extracción de bauxita y refinación de alúmina, y hacia adelante, en la fabricación y comercialización.

Entre las multinacionales, un importante grupo lo constituyen las fundiciones y refinerías, por lo general ubicadas en Europa y Japón, dedicadas casi por entero al procesamiento de minerales. Algunas de estas empresas, como Umicore de Bélgica y Noranda de Canadá, están a la vanguardia en la búsqueda de métodos para utilizar materiales metálicos reciclados y recuperar metales de complejos desechos con diversos metales.

Estas grandes empresas multinacionales son organizaciones de elevado perfil, conscientes de la necesidad de contar con una licencia social para operar. Muchas de estas organizaciones poseen códigos de conducta y métodos empresariales muy elaborados, así como procesos de información que contemplan una amplia gama de preocupaciones ambientales y sociales. Cuando una empresa como BHP Billiton o Rio Tinto abre una nueva mina, es previsible que se realice un importante esfuerzo en evaluar, reducir al mínimo y mitigar varios de los impactos ambientales y sociales, en elaborar un plan eficiente de cierre de la mina, y en fomentar una participación constructiva y de consenso con la comunidad local.

Empresas Medianas y Nacionales

Una empresa intermedia típica opera varias minas, de pequeñas a medianas, posiblemente en diversos países. También es probable que se desempeñe como productora de oro, de minerales para la industria o de metales de base, vendiendo los concentrados a un intermediario o a una fundición. Para la mayoría de los minerales que se comercializan en el ámbito local o regional, sobre todo los de uso industrial, las empresas intermedias son actores predominantes. Varias empresas medianas de procesamiento y fabricación también operan principalmente a escala regional y nacional. Es posible que estas empresas compren la materia prima para elaborar productos minerales metálicos o no-metálicos, aunque también pueden participar en niveles inferiores de la cadena, fabricando derivados de minerales o metales.

Empresas 'Junior'

A pesar de ser agrupadas en una sola categoría, las empresas 'junior' son diversas en cuanto a estrategia comercial, gestión de riesgo, situación financiera, compromiso en posiciones y relaciones de largo plazo, países en los que actúan, y así sucesivamente. Es posible diferenciar dos grandes subgrupos.³ El primero corresponde a las dedicadas únicamente a la exploración de minerales y que buscan negociar acuerdos con grandes actores para explotar los yacimientos que descubren. Tales empresas, por lo general, tienen considerable experiencia técnica y astucia comercial y proveen un servicio esencial al descubrir y evaluar los nuevos

yacimientos que necesitan las grandes empresas para sustituir sus reservas. El segundo grupo –empresas ‘junior’ productoras o en expansión– es más ambicioso, tratará de sacar provecho de algún yacimiento que descubra y obtener una posición de control en la operación de la mina. También son incluidas en la categoría de ‘junior’ la gran cantidad de empresas mineras en pequeña escala, a menudo de propiedad familiar, que se encuentran a lo largo de América Latina, Asia y en algunas zonas de Europa.

Existen grandes concentraciones de empresas ‘junior’ en algunos países. En Canadá se cuentan más de mil, en contraste con las cien existentes en Estados Unidos, y tienen un rol particularmente activo en América Latina.⁴ Otros grandes centros son Australia y Europa, cuyas empresas ‘junior’ operan sobre todo en la costa del Pacífico y en África, respectivamente.

Hay empresas intermedias y ‘junior’ totalmente comprometidas con los máximos estándares de desempeño ambiental y social, pero por ahora son una minoría. La mayoría de las empresas ‘junior’ pone el acento en sus habilidades para encontrar yacimientos y por ahora cree que el desarrollo sustentable es más un “asunto de las grandes empresas” y tiene poco que ver con sus actividades.⁵ Por lo tanto, existen importantes debilidades y vulnerabilidades en las empresas ‘junior’ y en las intermedias. Deben destacarse dos situaciones que pueden derivar en resultados no deseados y afectar la imagen de toda la industria.

En primer lugar, están las ‘empresas “junior” promocionales’, que se concentran en prácticas comerciales, especulativas, y que caen, a menudo, en actividades que dan una mala reputación al sector. En segundo lugar, algunas de las empresas productoras ‘junior’ e intermedias de menor envergadura están subcapitalizadas, poseen escasa experiencia de gestión y, a la vez, están sometidas a fuerte presión para tener éxito, por lo cual es probable que asuman riesgos marginales. Con una capacidad limitada para hacer frente a fallas u otros sucesos imprevistos, sus operaciones tienen un gran riesgo de generar situaciones ambientales y sociales negativas. En esta situación, no debería sorprender que un gran porcentaje de ‘malos actores’ provenga últimamente de este sector. Uno de los mayores desafíos que enfrenta la industria es cómo asegurar un mejor desempeño de este pequeño grupo de empresas o, de lo contrario, el retiro de su licencia para operar.

Empresas Consultoras, Contratistas y de Servicios

La industria minera es apoyada por una amplia red de empresas consultoras, contratistas y de servicios, que incluye desde firmas pequeñas, a menudo altamente especializadas, hasta grandes organizaciones integradas de ingeniería y medio ambiente, tales como AMEC y Hatch Associates Ltd. Muchos aspectos de la labor de la industria minera son asignados rutinariamente al sector de servicios, incluyendo las perforaciones, el diseño y la construcción de nuevas minas y –lo más destacable– los estudios ambientales y sociales requeridos para una declaración de impacto ambiental. En algunos casos, la explotación de una mina se realiza por contrato, dejando el laminado y la comercialización de los productos mineros en manos de la empresa propietaria de los recursos. Las empresas consultoras y de servicios son especialmente numerosas y sobresalen en la etapa de exploración del ciclo de la mina.

El sector de servicios puede desempeñar un papel de creciente importancia en el logro de las metas del desarrollo sustentable, mediante su aporte de especialización en los aspectos de gestión, ingeniería, ambientales y sociales de la industria de la minería, a disposición de todas las empresas del sector. Sin embargo, las empresas mineras comprometidas con el desarrollo sustentable deberán asegurar que sus contratistas, sobre todo los involucrados en actividades

con impactos sociales y ambientales directos, como la perforación y la construcción, estén orientados por las mismas políticas y principios del desarrollo sustentable.

Comercializadores

Las mayores minas de metales de base venden los concentrados directamente a una fundición, por lo general dentro de una misma empresa integrada verticalmente. Las minas de menor envergadura venden habitualmente el concentrado a una firma comercializadora, que consolida el producto proveniente de diversas fuentes para crear el volumen y calidad aceptables para las fundiciones. En forma similar, los productos de metal refinado pueden venderse directamente a los fabricantes o a través de firmas comercializadoras de metales.

En cualquiera de estos casos, los modelos de comercialización de concentrados y de productos de metal refinado, entre las minas, fundiciones, refinerías y fabricantes, generan dificultades evidentes para llevar un registro confiable del recorrido de los metales, desde la mina hasta el cliente. Por ende, quizás sean sólo las empresas con el mayor nivel de integración, como las fabricantes de aluminio, las que en la actualidad tienen el potencial de demostrar que un metal se ha extraído, refinado y fabricado en condiciones que cumplen con los objetivos del desarrollo sustentable.

Fabricantes

Los fabricantes son actores importantes en la cadena de valor de muchos metales. Estas empresas convierten productos metálicos primarios, como planchones de acero y cátodos de cobre, en productos metálicos utilitarios tras una serie de cortes, perfilados, modelados, plegados, revestimientos y soldaduras, entre otros pasos. El nivel de integración vertical y el número de etapas varía según el metal y la aplicación final. Estas empresas son sumamente variables en tamaño y características comerciales e incluyen desde grandes productores multinacionales plenamente integrados –como Phelps Dodge, que participa en todas las etapas de la producción de cobre: desde la extracción hasta la fabricación de alambre– hasta subcontratistas independientes, que operan unas pocas máquinas soldadoras para producir planchas de acero en un solo taller. Por lo tanto, es imposible hacer cualquier generalización con respecto a esta etapa del ciclo de los minerales.

Recicladores

Los comerciantes de desechos y las empresas de reciclaje manejan la recolección y clasificación de insumos metálicos para una segunda producción. Las fundiciones secundarias se especializan en el procesamiento de metales reciclados. Los desechos también son utilizados como insumo por las fundiciones y refinerías primarias y por los laminadores de acero. Los métodos de recolección de desechos van desde las operaciones “mom and pop”, que trabajan con desechos metálicos (principalmente aluminio y cobre) apilados en sus patios traseros, hasta grandes y sofisticados centros de recolección y recuperación, como los dedicados a las baterías con ácido y plomo.

El reciclaje es de suma importancia para el sector de los metales y para algunos minerales no-metálicos. Las empresas mineras y los defensores del sector destacan en todo momento la capacidad de reciclaje de los metales como una de las mayores ventajas del uso de los mismos en un futuro más sustentable. Sin embargo, las posibilidades y los índices de reciclaje no coinciden. (Ver Capítulo 11.)

Empresas Estatales

La propiedad estatal ha dejado de tener un papel preponderante en las actividades de la minería y los metales en el mundo; hoy en día, la extracción y procesamiento se encuentra mayormente en manos privadas. En los últimos 20 años, se dio una tendencia general hacia la privatización de las industrias nacionalizadas, dentro de la cual la minería fue sólo una pequeña fracción del total mundial. Algunos ejemplos de privatización en el sector de los minerales son la productora de cobre ZCCM, de Zambia, la productora de estaño Comibol, de Bolivia, la productora de cobre Tintaya, del Perú, y Karaganda Steelworks de Kazajastán, entre muchos otros.

Las empresas de propiedad estatal se concentran en unos pocos países y, en algunos casos, se remiten a unos pocos productos. El sector estatal sigue siendo la norma general en China, a pesar de que el gobierno intenta fomentar la propiedad privada. En Chile, la gran empresa productora de cobre y molibdeno, Codelco, es estatal, pero la mayor parte de las otras actividades mineras y metalúrgicas son privadas. En algunos países, el estado tiene una participación minoritaria en las actividades mineras: por ejemplo, Papua Nueva Guinea, Botswana y Namibia.

En Europa del Este y la ex Unión Soviética, los estados vendieron la mayoría de sus activos nacionales más atractivos, aunque algunas de las empresas menos rentables siguen en manos estatales con el fin de mantener los índices de empleo. La mayor parte de las empresas de minería de Irán siguen siendo estatales. En Turquía, el conglomerado minero Eti Holdings es un grupo estatal, a pesar de que a la par florece un sector minero y metalúrgico privatizado. India todavía tiene algunos gigantes estatales, como la carbonífera CIL, la siderúrgica Sail, las productoras de metales de base Hindustan Copper e Hindustan Zinc, y la productora de aluminio Nalco. Los intentos de privatización han sido escasos y esporádicos, a pesar de que ha surgido una industria privada al lado de estas empresas en muchas áreas. Varios gobiernos de Medio Oriente aún dirigen empresas mineras y metalúrgicas.

Trabajadores y Sindicatos

La industria minera moderna, en sus mejores prácticas, significa un notable avance en relación con las espantosas condiciones del pasado. Actualmente, en muchas partes del mundo, las labores de la minería representan un trabajo de altos salarios. Las tasas de accidentes y heridos, así como la de enfermedades laborales, han disminuido a niveles impensables hace sólo unas décadas, en muchos casos gracias a modelos de colaboración. Los mineros de estas operaciones viven en comunidades locales integradas, en las que junto a sus familias comparten las mismas oportunidades sociales y educativas que el resto de la sociedad. Cuando las minas cierran, puede darse el caso de que las capacidades de sus trabajadores se necesiten en otros lugares o que surja la oportunidad para acceder a programas de capacitación que les permitan aprender nuevas habilidades laborales, junto a una red estable de beneficios sociales que los respalden en períodos de desempleo. Tienen la libertad de formar e incorporarse a sindicatos, en una atmósfera que estimula a la dirección y a otras partes de la fuerza laboral a concentrarse en los intereses comunes.

Aun cuando se han logrado ciertos avances, este tipo de progreso es bastante irregular visto desde el ángulo global. Cada una de las situaciones que eran motivo de preocupación en el pasado sigue existiendo en algunas partes del mundo. Los accidentes mineros que matan o inhabilitan a los trabajadores siguen siendo frecuentes. En el último tiempo, más de 170 trabajadores mueren al año en la industria del oro de Sudáfrica.⁶ Si bien las estadísticas de

China son inaccesibles o difíciles de interpretar, se sabe que existe una cifra elevada de accidentes en las minas subterráneas de carbón, y las cifras oficiales registran unos 10.000 accidentes fatales al año. Las pequeñas minas de estaño de Bolivia son otro ejemplo de estos problemas. Las enfermedades laborales pueden ser el resultado de ciertas condiciones de trabajo y de la exposición a productos químicos. Los trabajadores de la minería todavía viven aislados en muchas partes del mundo o en ciudades superpobladas surgidas repentinamente y que cuentan con escasas oportunidades sociales y culturales. El predominio masculino entre los trabajadores, unido a la presencia de trabajadoras del sexo, ha provocado una rápida expansión del VIH en algunos ámbitos de la fuerza laboral.



Phumzile Mlambo-Ngcuka, Ministra de Minerales y Energía de Sudáfrica, y Sir Robert Wilson, Presidente de Rio Tinto plc en Johannesburgo, Mayo 2001

Es significativo el hecho de que el derecho a formar sindicatos libres e independientes aún no se reconozca en algunas partes del mundo, por ejemplo en algunas repúblicas de la ex Unión Soviética o Colombia, donde según los informes son frecuentes las amenazas y ataques a los representantes y líderes sindicales. Por ejemplo, tres líderes sindicales de la mina La Loma, al norte de Colombia, fueron asesinados en 2001.⁷ Estos incidentes no se limitan al mundo en desarrollo, pues también ocurren en los países industrializados, como la huelga de los mineros del carbón en el Reino Unido de 1984 y 1985.⁸ A nivel mundial, ha venido disminuyendo el empleo en la minería, teniendo en los últimos años como principales rasgos los despidos y los cierre de minas. Las reducciones de la fuerza laboral han sido dramáticas, a medida que las antiguas economías socialistas se han integrado al mercado mundial, las minas antes en manos estatales se han privatizado, grandes empresas se han mecanizado y algunas minas marginales han debido cerrar ante la inflexible reducción de los precios.

A pesar de que los trabajadores y los sindicatos poseen buenas condiciones para vigilar y supervisar las prácticas de la industria, sólo recientemente se ha resaltado su papel como socio clave en el desarrollo sustentable. Pueden contribuir al desarrollo sustentable desde su lugar de trabajo, al procurar que sus empleadores cumplan las normativas relativas a la protección de los derechos, la igualdad de oportunidades y la seguridad laborales. En el plano comunitario, los sindicatos pueden aportar a las metas del desarrollo sustentable al desempeñar una función de embajadores de los intereses o los enfoques de la industria. En los planos nacional e internacional, los sindicatos intervienen en el desarrollo de políticas globales para promover el desarrollo sustentable en consulta directa con líderes de la industria, los gobiernos e instituciones intergubernamentales.⁹

En el plano global, dos organizaciones son particularmente activas en los temas laborales del sector de los minerales. La primera es la Federación Internacional de Sindicatos de Trabajadores de la Química, Energía, Minas e Industrias Diversas (ICEM). En junio de 2001, la ICEM representaba a 399 sindicatos industriales en 108 países, con lo cual agrupaba 20 millones de trabajadores.¹⁰ Gran parte de estos trabajadores trabajan en la industria de la minería. Una actividad clave de la ICEM consiste en negociar y controlar los acuerdos globales suscritos por empresas multinacionales. Las actividades de la ICEM incluyen la promoción de los derechos del trabajador y de los estándares de salud, seguridad y protección del medio ambiente. La ICEM interviene en representación de los trabajadores ante autoridades nacionales y organismos internacionales.

La segunda es la Organización Internacional del Trabajo (OIT), cuya actividad en temas laborales y sociales relacionados con la minería se remonta a más de 70 años, con el Convenio sobre las Horas de Trabajo (minas de carbón), de 1931. Singular dentro del sistema de Naciones Unidas por su estructura tripartita: gobierno, empleador y trabajador, la OIT ha tenido a su cargo, a lo menos, 19 convenios internacionales sobre aspectos de la salud y seguridad laborales y sobre derechos fundamentales de los trabajadores. Un ejemplo reciente es el Convenio sobre Seguridad y Salud en las Minas, de 1995, que ha sido ratificado por 18 países.¹¹ La OIT también ha intervenido en la elaboración de códigos de conducta y ha prestado asistencia a gobiernos nacionales en la aplicación de normativas internacionales sobre salud y seguridad. Otras áreas de su actividad abarcan las relaciones industriales, el empleo y la minería en pequeña escala.

Un pequeño número de convenios de la OIT trata los que hoy en día se reconocen como “derechos fundamentales”. La libertad de asociación, la negociación colectiva, la no-discriminación y el ejercicio libre del trabajo, son algunos ejemplos. Pero la OIT ha desempeñado también una función más específica con respecto a la industria minera, a través de códigos de conducta voluntarios y otros temas vinculados con esta actividad.

Gobiernos

Por buena gobernanza se entiende el imperio de la ley, instituciones estatales eficaces, transparencia, control de la corrupción, rendición de cuentas en la gestión de los asuntos públicos, respeto por los derechos humanos y participación de todos los ciudadanos en las decisiones que afectan sus vidas.¹² Los gobiernos deben ser transparentes, inclusivos, coordinados en la planificación a largo plazo y capaces de actuar como custodios de los intereses públicos. Puede que haya algunos debates sobre la forma más apropiada de gobernar, pero la necesidad de contar con una buena gobernanza está fuera de toda discusión.

El reciente énfasis en la inversión externa directa y el desarrollo del sector privado no ha disminuido la función del estado. Muy por el contrario, los gobiernos nacionales, regionales o locales son vistos en la actualidad como el promotor fundamental del desarrollo económico nacional, en tanto sean transparentes, eficientes y procuren inducir el crecimiento. En cambio, los gobiernos e instituciones débiles siguen siendo hoy uno de los mayores obstáculos para la existencia de una buena gobernanza y para atraer la inversión.

Gobiernos Nacionales

Los gobiernos nacionales proporcionan el marco normativo general dentro del cual funcionan los mercados y tienen lugar los procesos sociales, y generan las condiciones políticas y macroeconómicas favorables para el desarrollo económico. Las condiciones necesarias incluyen, por ejemplo, que la ley se cimiente sobre bases sólidas de equidad, que exista un entorno político ajeno a las distorsiones, que se cuente con infraestructura y servicios sociales básicos, que se proteja a los vulnerables y que se proteja al medio ambiente.¹³ De ahí que la evaluación de los gobiernos sea dispar.

Los gobiernos nacionales cumplen una función central en el sector de los minerales y serán uno de los actores de mayor importancia en el manejo de la transición hacia el desarrollo sustentable: sobre todo porque los recursos minerales del subsuelo de muchos países son

propiedad del Estado. El gobierno es responsable de la concesión de licencias y permisos, de revisar las evaluaciones de impacto ambiental y social, planificar el desarrollo local y regional, elevar los estándares ambientales, de salud y seguridad, así como de invertir y distribuir los ingresos provenientes del sector de los minerales para construir el capital social y humano.¹⁴ Normalmente, utilizando las herramientas de planificación, regulación, seguimiento y aplicación de la ley, estas responsabilidades están a cargo de los ministerios pertinentes. Los gobiernos también reúnen la información geológica y la difunden o promueven a los potenciales inversionistas.

En muchas zonas del mundo, sin embargo, los gobiernos carecen de la capacidad para cumplir con sus obligaciones por la escasez de recursos humanos y financieros. En algunos casos, hay una falta de voluntad política para cumplir tales obligaciones o existe corrupción, lo que inevitablemente significa que las personas más pobres sean excluidas de toda participación en los beneficios potenciales que genere la industria de los minerales. Otro desafío surge cuando los objetivos y tradiciones locales no se encuentran acompasados con las metas en el ámbito nacional, sobre todo cuando éstas últimas han sido impuestas a un contexto cultural específico sin efectuar una consulta local adecuada.

Cuando los gobiernos son débiles o no cuentan con la confianza de la población, son frecuentes los problemas de credibilidad, que se agravan cuando los ministerios asumen múltiples responsabilidades potencialmente incompatibles entre sí. Por ejemplo, se percibe un conflicto de intereses cuando coinciden en un mismo ministerio las atribuciones de administrador de los recursos del subsuelo, promotor de la actividad minera, socio en algunos proyectos de desarrollo del sector privado en minas anteriormente estatales (como ocurre en gran cantidad de países) y regulador del desempeño ambiental de las empresas. La falta de un mecanismo institucional confiable para demostrar el cumplimiento de las leyes nacionales, en especial de las normativas ambientales, genera un entorno operacional difícil para las empresas mineras, con un alto riesgo de que se produzcan confrontaciones con organizaciones comunitarias y de la sociedad civil. Si bien el uso de terceros para verificar el desempeño de las empresas puede ser una solución de corto plazo para este problema, en el largo plazo son necesarias políticas, prácticas y estructuras que generen una gobernanza buena e irrefutable y la credibilidad institucional que beneficia a todas las partes.

Otros Niveles de Gobierno

En algunos países, como Australia y Canadá, las responsabilidades recién descritas son traspasadas en gran medida al ámbito de la provincia o estado. En otros lugares, es más frecuente que los niveles inferiores de gobierno –región, distrito, municipio, etc.– sean responsables de ciertos aspectos de la distribución equitativa de la riqueza, la infraestructura, el seguimiento y el cumplimiento de la normativa ambiental, así como del uso del suelo y la planificación del desarrollo local y regional.

La debilidad e ineficacia de los gobiernos locales de muchos países de África, Asia y América Latina pueden explicarse en parte por la fragilidad de las economías nacionales: es mucho más difícil que un gobierno local sea eficaz si no existe una economía estable y razonablemente próspera. La falta de recursos y de conocimientos profesionales, así como las limitaciones de poder en el nivel local, contribuyen a esta situación. Desde fines de la década de 1980, hay un reconocimiento cada vez mayor de que la falta de democracia y de rendición de cuentas es un problema grave. En respuesta, en muchos países se han puesto en práctica reformas democráticas a escala local. Esta nueva manera de pensar, consistente ya no

en apoyar a los gobiernos, sino en mejorar la gobernanza, ha servido para resaltar el rol decisivo de los grupos ciudadanos y las organizaciones comunitarias. También ha llamado la atención hacia la necesidad de contar con un marco político, legal e institucional que garantice los derechos civiles y políticos de los ciudadanos y el acceso a la justicia.

Con este creciente desplazamiento hacia la descentralización en muchos países, los gobiernos locales tienen un importante rol a cumplir en el sector de los minerales. En algunas instancias, han tenido éxito sin ayuda nacional, por ejemplo, en la explotación de recursos naturales aprobada de manera tradicional o local. En forma creciente, están asumiendo la responsabilidad de distribuir los ingresos a las comunidades locales y de asegurar que la actividad del sector de los minerales se integre dentro de una planificación local más amplia. Inevitablemente, la capacidad del gobierno local para desempeñar estas nuevas funciones se ve limitada por los déficits de capacidad, la confusión entre los límites de sus responsabilidades y las del gobierno central, así como los extensos procedimientos burocráticos.

Instituciones Intergubernamentales

En el sector de los minerales, las instituciones intergubernamentales o multilaterales han sido las más activas en las áreas de interés inmediato para la seguridad de las inversiones, el riesgo de la soberanía y la evaluación de riesgo político. Un importante actor en este sector ha sido el Grupo del Banco Mundial, constituido por el Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo (BIRD) / Asociación para el Desarrollo Internacional (ADI), la Corporación Financiera Internacional (CFI) y el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (MIGA, *Multilateral Investment Guarantee Agency*), cada uno de los cuales desempeña una función diferente y particular en el sector de la minería. El BIRD/ADI otorga créditos y asistencia técnica a los gobiernos para el desarrollo y reforma del sector minero, así como actividades generales relacionadas con la protección ambiental y social y la gestión macroeconómica global. La CFI otorga préstamos y fondos de inversión, mientras el MIGA provee garantías a operaciones mineras específicas del sector privado. El Banco Mundial se encuentra en medio de la Revisión de las Industrias Extractivas para evaluar su rol en esta área.

Otras instituciones intergubernamentales involucradas con el sector son la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), las comisiones económicas regionales de Naciones Unidas, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), la Organización Mundial de Comercio, la OIT, el Alto Comisionado de la ONU para los Refugiados y la Oficina Ejecutiva de la Secretaría General (a través del Pacto Mundial). Cada una de estas instituciones desempeña una función específica y dispone de diversos recursos y capacidades para abordar los temas relacionados con el sector de los minerales. Si bien muchas organizaciones internacionales han estado trabajando para mejorar la capacidad de los países pobres, su habilidad para ayudar a los gobiernos en esta tarea depende de los escasos fondos destinados a la asistencia oficial al desarrollo. Sin embargo, muchas de estas instituciones en la actualidad facilitan y organizan importantes foros de debate, y desempeñan una función cada vez más activa en la elaboración de medidas voluntarias. (Ver Tabla 3-3.)

Varias instituciones gubernamentales regionales están involucradas en las actividades del

sector de los minerales. La Comunidad para el Desarrollo de África del Sur (SADC, en inglés), con su recientemente creado Directorio de Comercio, Finanzas, Industria e Inversión,

Tabla 3–3. Iniciativas Intergubernamentales Relevantes para el Sector de los Minerales

Iniciativa	Descripción
Pacto Mundial	Lanzado en 1999 por la Secretaría General de la ONU, es un compromiso asumido por una red de organizaciones de empresas, trabajadores y la sociedad civil en apoyo a un conjunto global de principios en favor de la responsabilidad social en la empresa. Actualmente se están analizando posibles mecanismos para elaborar acuerdos más específicos de cada sector.
Iniciativa Global de Informes / <i>Global Reporting Initiative (GRI)</i>	Creada en 1997 por la Alianza por Economías Ambientalmente Responsables (CERES, en inglés) en sociedad con el PNUMA para elaborar, en un proceso de participación con diversos actores, líneas directrices aplicables en todo el mundo para la difusión de informes sobre desempeño económico, ambiental y social. La GRI se encuentra actualmente elaborando directrices específicas para el sector de la minería.
ISO 14001	ISO 14001 es una norma reconocida internacionalmente de sistema de gestión ambiental (SGA), desarrollada por la Organización Internacional de Normalización (ISO, en inglés) en respuesta a la Cumbre de la Tierra de 1992. Aproximadamente unas 30.000 empresas en unos 40 países han recibido la certificación de ISO 14001 y no menos de 300.000 empresas han organizado sus SGA de acuerdo con la norma, sin intentar obtener la certificación.
Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales	Adoptadas en 1976 con el objetivo de fortalecer las bases de confianza mutua entre empresas y autoridades de gobierno y de promover los beneficios económicos, sociales y ambientales del comercio y la inversión externa directa reduciendo los problemas que ello genera. Se realizó un exhaustivo proceso de revisión en el año 2000.
Principios de la OCDE para el Gobierno de las Sociedades	Adoptados en junio de 1999, son el primer intento multilateral por generar un idioma común para la gobernanza corporativa. Se espera que los principios ayuden a los gobiernos miembros de la OCDE, y a los que no lo son también, a evaluar y perfeccionar sus propios marcos de gobernanza corporativa, así como servir de guía y brindar sugerencias a las bolsas de valores, inversionistas, corporaciones y otras partes con algún rol en el desarrollo de la buena gobernanza corporativa.
Declaración del PNUMA	La Declaración del PNUMA es un compromiso voluntario de adopción de mejores prácticas de producción sustentable que implica la aplicación continua de una estrategia preventiva integrada en procesos, productos y servicios. En octubre de 2000, el Consejo Internacional sobre Metales y Medio Ambiente (ICME, en inglés) suscribió la Declaración del PNUMA. La Declaración es un conjunto de compromisos de alto nivel que con el tiempo tendrá que ser promovido por los miembros del Consejo Internacional sobre Minería y Metales.

Fuente: www.unglobalcompact.org; www.un.org/esa/sustdev/viaprofiles/OECD_Guidelines.html; www.oecd.org; www.iso.org; www.globalreporting.org; www.unep.org/Documents/Default.asp?DocumentID=2621

se ocupa específicamente de la minería en lo que respecta al desarrollo y el beneficiamiento de los recursos minerales en correspondencia con objetivos mayores de planificación para la región.¹⁵ Asimismo, la División de Recursos Naturales e Infraestructura de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) tiene diversos programas relacionados con la minería, para determinar el aporte de los recursos naturales al desarrollo sustentable, tanto para la minería a gran escala como en pequeña escala.¹⁶

Sociedad Civil y ONG

La sociedad civil comprende un amplio espectro de organizaciones de diversos tipos, tamaños y funciones, entre las que se incluyen ONG sin fines de lucro, organizaciones comunitarias (OC), organizaciones religiosas, cooperativas y varias más. Algunas emplean a miles de personas, mientras que otras son manejadas por una sola. Estas organizaciones cubren una multiplicidad de temas y causas. Las ONG y otras organizaciones indígenas y comunitarias se transformaron en la última década en importantes actores en el sector de la minería. Junto con los medios de comunicación, se han convertido en agentes fundamentales para estimular una mayor rendición de cuentas de las empresas en virtud de su poder para influir en la opinión pública y cuestionar las políticas de gobierno. Hoy en día, no basta que una empresa minera obtenga aprobación del gobierno nacional para llevar a cabo nuevas operaciones: la aceptación de la sociedad civil también es necesaria si se pretende obtener la ‘licencia social para operar’, elemento primordial por muy informal que sea. Este punto se aplica en particular a las empresas establecidas en el marco de la OCDE.

El movimiento de las ONG no es homogéneo, por lo que sería engañoso referirse a ellas como un solo grupo. Este movimiento incluye organizaciones de alcance mundial o regional, nacional y local. Algunas ONG tienen amplios objetivos (como mitigar la pobreza o conservar la naturaleza) y se relacionan con el sector de los minerales sólo de manera incidental, en la medida que éste se vincula con tales objetivos. Otras apuntan específicamente a la minería o incluso a ciertos proyectos o yacimientos. Unas pocas realizan campañas genéricas contra la minería por su dependencia de recursos finitos, pero la mayoría de las interesadas en el tema minero se concentra en cuestiones referidas al desempeño de operaciones o empresas específicas. Un número menor, aunque creciente, de organizaciones (como el Fondo Mundial para la Naturaleza, Conservación Internacional y Transparencia Internacional) trabaja a veces en sociedad con la industria, para perfeccionar las mejores prácticas, pero muchas prefieren realizar campañas en contra de las empresas y evitan trabajar con éstas. Algunas demandan reformas a los gobiernos y a las instituciones intergubernamentales. Otras trabajan para garantizar que las comunidades y los pueblos indígenas tengan una voz efectiva. A juzgar por la experiencia de los procesos regionales del MMSD, a muchas ONG les agrada la idea de participar en procesos de múltiples actores, junto con la industria y los gobiernos, siempre y cuando las reglas del juego estén claras.

Las ONG relacionadas con este sector (o con partes de él) han tratado de elaborar una política más unificada. En noviembre de 2001, el Centro de Políticas Minerales, con sede en Washington, DC, organizó una reunión internacional sobre la Construcción de una Campaña Global de Minería. Se buscaba contar con la participación de representantes de ONG, activistas y líderes comunitarios. El objetivo era “discutir las posibilidades de realizar una campaña internacional coordinada para mejorar el desempeño mundial de la industria de la minería en temas ambientales, sociales, culturales y de derechos humanos”.¹⁷ La intención era desarrollar la colaboración para una campaña que pudiera detener lo que los participantes consideraban minas mal concebidas o irresponsables.

A pesar de estos cambios, seguirán existiendo algunos de los dilemas enfrentados por las ONG. Muchas deben su reputación e identidad pública a la defensa de intereses específicos. Para algunas ONG, realizar transacciones entre valores contrapuestos no es un aspecto muy desarrollado de su agenda –al menos todavía no se aprecia en relación con la minería. (Esto se aplica también, por supuesto, a otros actores.) Muchas personas que no pertenecen a las ONG (y algunas que sí) proponen temas relacionados con la rendición de cuentas y la transparencia de las ONG. Desde la perspectiva de la industria, habitualmente se desconoce y es difícil de determinar el grado en que distintas ONG representan a distintos grupos de actores: quién habla por quién, es una pregunta que se escucha con mucha frecuencia. Es claro que el nivel de democracia interna y de participación en la formulación de políticas también varía ostensiblemente. Muchos en la industria cuestionan asimismo la capacidad de las ONG para determinar por sí mismas los hechos de su interés, en lugar de depender de fuentes secundarias.

En la realidad la constitución de las ONG varía. En algunos casos, los líderes son electos por una amplia base de afiliados, que también participa en la formulación de las políticas. En otros casos la ONG no tiene afiliados y sus líderes deciden todas las políticas. Cuando la ONG recauda fondos entre sus miembros, tiende a estar en mayor sintonía con las prioridades de éstos. Cuando gran parte de los fondos proviene de un número reducido de fuentes externas, como fundaciones o gobiernos, es común que haya menor rendición de cuentas.¹⁸

No obstante, las políticas formuladas por organizaciones de la sociedad civil pueden tener, en muchas regiones del mundo, suficiente autoridad moral y respaldo público para ser utilizada por otras organizaciones como norma de conducta. Ejemplos de lo anterior son los principios de transparencia y rendición de cuentas de Transparencia Internacional, así como el documento sobre la relación de la minería y actividades asociadas con áreas protegidas elaborado por la Comisión Mundial sobre Areas Protegidas de la IUCN. (Ver Capítulo 7.) Nadie puede negar que las ONG sean los máximos impulsores del cambio. Incluso los trazos que establecieron por primera vez la idea misma de desarrollo sustentable tuvieron su origen en las ONG.

Comunidades

Los debates sobre desarrollo sustentable exigen una representación ecuánime y adecuada de las comunidades afectadas por la minería. Para que un proyecto tenga éxito, es necesario conocer su ubicación y contexto social. La participación de la sociedad civil en el ámbito de la comunidad varía según el grado de apertura política de cada país. Muchos observadores internacionales y nacionales de temas de desarrollo reconocen el fracaso en involucrar a las comunidades locales y pueblos afectados en las decisiones de desarrollo y en darles la oportunidad y autoridad que para participar en el proceso de toma de decisiones. Este tema no se restringe al sector de los minerales. Pero uno de los desafíos fundamentales que enfrenta hoy el sector consiste en poner en marcha mecanismos que garanticen que las comunidades puedan participar efectivamente en las decisiones sobre los temas que las afectan. (Ver Capítulo 9.)

Existe una gran necesidad de fortalecer las organizaciones comunitarias y su capacidad para representar sus opiniones efectivamente en todos los planos. En mayo de 2001, organizaciones asociadas a la ex Minewatch, Partizans y Minewatch Asia-Pacific se reunieron

en Londres, en una conferencia titulada Comunidades Asumiendo el Desafío Corporativo: el Caso de la Minería. Organizada en conjunto por la Agencia Católica para el Desarrollo Exterior y ChristianAid, la reunión proporcionó un foro de discusión sobre los impactos de las operaciones mineras. Algunos temas abordados fueron los códigos de conducta para la industria minera, formas adecuadas de diálogo entre empresas mineras y comunidades, el rol de los gobiernos central y local, la relación entre trabajadores de la minería y las comunidades, y los impactos de la minería en la mujer y la juventud. Los participantes emitieron una Declaración de Londres, en la cual se exigía una serie de acciones, incluso la cancelación de todos los nuevos grandes proyectos mineros en “zonas vírgenes” de Asia, Africa y América Latina. También se propuso que las empresas mineras aceptaran la total responsabilidad por los impactos de sus acciones. La declaración convocó a las instituciones financieras internacionales a cancelar el financiamiento de los códigos de minería iniciados por la industria.¹⁹

Es posible que las ONG preparadas para el desarrollo comunitario trabajen con diversos componentes del sector de la minería. Pero este potencial se encuentra por ahora largamente subdesarrollado. El propio sector tendrá que desarrollar tales capacidades o tendrá que recurrir a intermediarios en gran número.

Accionistas e Instituciones Financieras

Los accionistas y las instituciones financieras, incluyendo a bancos y compañías de seguros, tienen un interés directo en el éxito económico de una empresa minera. Es destacable la variedad y cantidad de fondos mutuos, fondos de pensiones e instrumentos similares de inversión que detentan acciones de empresas mineras negociadas en la bolsa de valores. En efecto, parte de la tarea de consolidación en la industria consiste en crear empresas de un tamaño y un carácter que atraigan a los administradores de los fondos de mayor envergadura e influencia.

El financiamiento por medio de acciones es normalmente la única fuente de recursos para las empresas ‘junior’ involucradas en la exploración. Las empresas ‘junior’ e intermedias en expansión también dependen fuertemente del mismo tipo de financiamiento para costear nuevas operaciones o expansiones mineras.

Los bancos comerciales son los principales proveedores de crédito del sector de los minerales, tanto de proyectos como de actividades corporativas. Los bancos comerciales otorgaron el grueso del financiamiento de 160 proyectos mineros por un valor superior a los US\$50 mil millones entre 1996 y 2001.²⁰ Instituciones financieras multilaterales, como el Grupo del Banco Mundial y los bancos regionales de desarrollo, tienen una misión más amplia, y no se limitan a entregar financiamiento, pero otorgan igual fondos adicionales cuando las instituciones comerciales no desean o no son capaces de hacerlo. Este financiamiento también puede ser muy importante para elevar el nivel de confianza de un proyecto en particular y puede servir para atraer otras fuentes de financiamiento.

El Banco Mundial cuenta con un conjunto detallado de directrices ambientales y sociales para conceder préstamos a la industria a través de la CFI y para los servicios de seguro ofrecidos a través del MIGA, así como algunas políticas específicas para la minería. Estas son aplicadas ampliamente por prestamistas privados, agencias de crédito a las exportaciones, bancos regionales, entre otras instituciones, aun cuando no exista financiamiento del Banco

Mundial. Los bancos hacen esfuerzos significativos para analizar los riesgos y muchos esperan, como mínimo, una adhesión a las pautas del Banco Mundial y de la CFI. En este sentido, las normas de los bancos multilaterales (liderados por el Banco Mundial) se han transformado en importantes instrumentos para la formulación de políticas en el ámbito mundial. Han significado un desafío a la capacidad con que cuentan los países prestatarios para implementar tales exigencias. No todos creen que las normas siempre se apliquen, por cuanto algunos sugieren que los criterios de desempeño del personal han tendido a estar más relacionados con objetivos de aprobación y desembolso, que con algún criterio de sustentabilidad.²¹

El desarrollo sustentable ya tiene consecuencias para las instituciones financieras. En abril de 2001, un grupo de múltiples actores se reunió en Washington con motivo de una conferencia organizada por el MMSD, el PNUMA y el Grupo del Banco Mundial, titulada Finanzas, Minería y Sustentabilidad. Entre las observaciones más importantes hechas durante las sesiones plenarias puede mencionarse el hecho de que muchos bancos y compañías de seguros consideran que un compromiso probado de una empresa hacia el desarrollo sustentable equivale a buena gestión y, por ende, a mejores ingresos y un menor riesgo.

Los administradores de fondos y los inversionistas individuales están mostrando un creciente interés en realizar inversiones de largo plazo en empresas que cuentan con una buena gestión y que rinden cuentas de su desempeño ambiental y social. En este sentido, los accionistas pueden tener una fuerte influencia en las políticas y conductas corporativas. Al mismo tiempo, no hay pruebas de que un compromiso de la empresa hacia el desarrollo sustentable tenga influencia en la mayoría de las decisiones bursátiles, que buscan ganancias de capital en el corto plazo gracias a los vaivenes de los ciclos de las materias primas o al carácter altamente especulativo del sector de empresas 'junior' de exploración.

Consumidores

En el contexto de la minería y los minerales, el término 'consumidor' puede utilizarse para todos los usuarios de productos que contienen insumos minerales. Aquí se incluye a empresas manufactureras de distintos tamaños, industrias de servicios y gobiernos (a través de sus adquisiciones de bienes), así como las personas individuales.

Los consumidores de minerales más influyentes son las grandes empresas manufactureras. Con respecto al desarrollo sustentable, las actividades de la industria manufacturera son significativas en varios sentidos: la cantidad de minerales utilizada en un producto, la forma cómo se utiliza el producto, el origen de los componentes o materias primas y los destinatarios de la venta de los productos. Algunas decisiones de las principales empresas manufactureras pueden ser un importante agente de cambio, tal como ha quedado demostrado en el sector de los productos forestales, aunque lo mismo no sucede aun con los insumos minerales. Debido a la falta de interés de los grandes consumidores de metales, en la actualidad no existe un mecanismo que permita traspasar los mayores costos sociales y ambientales a los consumidores finales.

La mayoría de los consumidores de productos minerales (con la posible salvedad de los fabricantes de materias primas) se siente muy alejada de las empresas mineras y de procesamiento de minerales. Esta separación entre producción y consumo a menudo es de índole física, pero también se debe a la complejidad de muchos productos manufacturados, que pueden contener cantidades menores de varios insumos minerales en combinación con

otros materiales y ser distribuidos en cientos de componentes. Esta desconexión entre productores y consumidores de minerales plantea graves desafíos para que el sector transite por un camino más sustentable. (Ver también el Capítulo 11.) Al mismo tiempo, los consumidores individuales pueden jugar algún papel cuando se trata de llevar a cabo iniciativas de reciclaje de bajo costo, como clasificar los desechos del hogar, por ejemplo.

Instituciones de Investigación

Para cumplir con los desafíos del desarrollo sustentable, la industria de los minerales y otros actores del sector necesitan, ahora más que nunca, de un suministro estable de profesionales capacitados. La preparación de estos profesionales debe ajustarse a medida que el desarrollo de los minerales se torna más complejo y técnico y que se requiere a la industria que asuma una mayor responsabilidad por temas que van más allá de la formación tradicional de ingenieros de minas o metalúrgicos.²²

Numerosas iniciativas mundiales de investigación tratan de modo más directo temas relacionados con la minería, los minerales y el desarrollo sustentable. Algunas instituciones o redes de investigación contribuyen de manera significativa al actual conocimiento del sector. Se encuentran entre ellas:

- *Centro sobre Legislación y Políticas de Energía, Petróleo y Minerales (CEPMLP, Centre for Energy, Petroleum and Mineral Law and Policy) / Dundee*. Esta es una de las mayores instituciones de graduación e investigación en el campo de las leyes y políticas de recursos naturales. El CEPMLP, también alberga a ENATRES, un foro mundial en Internet, para la discusión de temas de energía y recursos naturales, y una publicación electrónica que constituye una importante fuente de información.
- *Foro de Recursos Minerales (MRF, Mineral Resources Forum)*. Este es un sistema basado en Internet para la coordinación del trabajo sobre las relaciones entre minería, minerales y desarrollo sustentable. El objetivo es reunir a gobiernos, entidades intergubernamentales, empresas de recursos, otras organizaciones interesadas y la sociedad civil para el debate y el intercambio de información. MRF fue creado por una iniciativa de la UNCTAD en sociedad con el PNUMA.²³
- *Red de Investigación sobre Minería y Energía (MERN, Mining and Energy Research Network)*. Es una red internacional de investigación cooperativa, con 140 centros de investigación de todo el mundo y sede en la Universidad de Warwick, en el Reino Unido, cuyo objetivo consiste en contribuir a la toma de decisiones con responsabilidad social de las empresas mineras.

Notas

¹ MacDonald (2000).

² Ver McDonald (2000).

³ Esta categorización fue tomada de Marshall (2001). Para una tipología detallada, ver, por ejemplo, MacDonald (2000) o MacDonald (2002).

⁴ MacDonald (2002).

⁵ Ibid.

⁶ Chamber of Mines of South Africa (2001).

⁷ Greenhouse (2002).

⁸ Para información detallada de casos en Europa véase, por ejemplo, ICFTU (2001).

⁹ Presentación de Fred Higgs, Secretario General de ICEM en el taller del MMSD sobre Manejo de la Riqueza Mineral, Londres, 15 al 17 de agosto de 2001.

¹⁰ Sitio Web de la Federación Internacional de Sindicatos de Trabajadores de la Química, Energía, Minas e Industrias Diversas (ICEM), <http://www.icem.org>.

¹¹ Los gobiernos que ratifican el convenio se comprometen a prestar servicios de inspección y a designar autoridades competentes para vigilar y regular los diversos aspectos de la salud y seguridad de los trabajadores en las minas. El convenio también establece procedimientos para informar e investigar desastres, accidentes y sucesos peligrosos relacionados con la minería, y para la recopilación de datos estadísticos relacionados. Se establecen los derechos y responsabilidades de trabajadores y empleadores. Una recomendación voluntaria anexa al convenio proporciona orientaciones más específicas sobre las distintas secciones de la misma.

¹² Ver, por ejemplo, Annan (2000) o World Bank (2001c).

¹³ World Bank (2001c)

¹⁴ Eggert (2001)

¹⁵ Ver la página Web de la SADC, <http://www.sadc.int>

¹⁶ Ver la página Web de la División de Recursos Naturales e Infraestructura de la CEPAL, <http://www.eclacl.cl/drni>

¹⁷ Ver la página Web del Mineral Policy Center, “Construcción de una Campaña Global de Minería”, <http://www.globalminingcampaign.com/index.html>

¹⁸ Presentación en el Seminario Transnacional de la Sociedad Civil, London School of Economics, Londres, 1 y 2 de junio de 2001

¹⁹ Para ver la última versión de la Declaración de Londres, visite <http://www.minesandcommunities.org>. ChristianAid no suscribió la declaración.

²⁰ Datos obtenidos de Mining Finance Database, publicados por Mining Finance Magazine (octubre de 2001), y citados en UNEP/Standard Bank (2002).

²¹ World Commission on Dams (2002)

²² Para más detalles, véase McDivitt (2002).

²³ Visite la página Web del Mineral Resources Forum, <http://www.mineralresourcesforum.org>.