

MINERALES Y DESARROLLO ECONÓMICO

235	Producción de Minerales y Desarrollo Económico Nacional
237	<i>Fuerzas de Mercado Externas</i>
240	<i>Presiones Económicas Internas</i>
241	<i>Economía Política</i>
241	Obtención de la Riqueza Mineral
246	Administración y Distribución de la Riqueza Mineral
248	<i>Distribución de la Riqueza</i>
249	<i>La Vida Una Vez Terminadas las Actividades Mineras</i>
250	<i>Cómo Hacer Frente al Agotamiento de los Recursos</i>
251	Corrupción
252	<i>Minería y Corrupción</i>
253	<i>Acción Internacional Contra la Corrupción</i>
254	<i>Cómo Combatir la Corrupción en el Propio País</i>
256	Proteger y Fomentar el Respeto de los Derechos Humanos
258	<i>Fuerzas de Seguridad</i>
259	<i>Los Derechos Laborales y la Represión de los Sindicatos</i>
259	<i>Los Estados 'Paria'</i>
260	<i>Un Compromiso Renovado con los Derechos Humanos</i>
262	El Impacto del Conflicto
264	El Camino Hacia Adelante
264	<i>Cómo Atraer la Inversión</i>
264	<i>Mercados Globales</i>
265	<i>Administración y Distribución de la Riqueza Mineral</i>
265	<i>Transparencia en la Administración de la Riqueza Mineral</i>
266	<i>Lucha contra la Corrupción</i>
266	<i>Promoción y Protección de los Derechos Humanos</i>
266	<i>Prevención de Conflictos</i>
267	Notas

Tal vez una de las mayores prioridades para el sector de la minería y los minerales es tomar conciencia del potencial de la minería para contribuir al desarrollo en todos los países en donde esta actividad tiene lugar.

La minería puede brindar importantes beneficios económicos. Esto reviste especial importancia para aquellos países y regiones pobres carentes de otras fuentes de desarrollo y que, en otras circunstancias, no serían atractivos para la inversión. Es probable que, cumplidas ciertas condiciones –como un marco legal y político adecuado, un nivel aceptable de estabilidad política y derechos de propiedad bien definidos–, los inversionistas extranjeros se sientan atraídos hacia depósitos ricos en minerales.

En los últimos diez años, se ha hecho mucho por establecer marcos propicios para la inversión minera, sobre todo en los países en desarrollo. En gran medida esto se ha logrado gracias a la intervención del Banco Mundial. Lo anterior ha generado un importante flujo de inversión, lo que crea nuevas oportunidades como también nuevos desafíos. Las oportunidades incluyen el ingreso de divisas fuertes en economías donde éstas son escasas, mayores ingresos del Estado, puestos de trabajo, mayor calidad en la educación y los conocimientos técnicos, además del desarrollo de infraestructura tal como carreteras, tendido eléctrico y telecomunicaciones.

Aunque muchos países han obtenido grandes beneficios de la extracción de minerales, por distintas razones, otras naciones no han logrado capitalizar las oportunidades dadas por la minería. La capacidad para administrar la riqueza mineral de manera eficaz ha sido más lenta que la capacidad para atraer la inversión. Un desafío clave para muchos países ahora es elaborar marcos políticos para asegurar la captación de la riqueza mineral y la generación de beneficios duraderos para las comunidades locales y el grueso de la población. Este marco debe reconocer que la producción de un yacimiento determinado tiene una duración finita; cuando la mina cierre, es fundamental que quede algo para mostrar en valores mejorados u otra forma de capital.

Un desafío mayor para los países productores consiste en ser capaces de aumentar el valor agregado de los minerales. En especial, se deben dar mayores oportunidades a los países en desarrollo para que logren esto. Los mercados que reciben productos primarios no tienen por qué discriminar los productos que han sido sometidos a un mayor procesamiento en el país exportador.

La producción de minerales genera poder a aquellos que participan en la actividad –y posiblemente competencia para acceder a él. En países en que la gobernanza es débil, esto puede tener un efecto corrosivo en la vida social y política, a veces relacionado con corrupción y abusos a los derechos humanos. Además, puede exacerbar tensiones sociales no resueltas, incluyendo problemas entre la autoridad local y la autoridad nacional. El marco político debe brindar los medios para asegurar el respeto de los diversos derechos e intereses y la resolución de los conflictos que se presenten.

En este capítulo se analizan estos temas con mayor detalle: se observa el impacto económico de la minería en el ámbito nacional, en especial en países en desarrollo, y los pasos que los gobiernos, la industria y la sociedad civil pueden dar para asegurar que la actividad de la minería y los minerales contribuya a un desarrollo humano equitativo y sustentable.

Producción de Minerales y Desarrollo Económico Nacional

Varios de los países más ricos del mundo han obtenido grandes beneficios de la extracción de minerales. Australia, Canadá, Finlandia, Suecia y Estados Unidos, por ejemplo, cuentan con importantes industrias minerales y las han utilizado de plataforma para un desarrollo industrial de amplia base.¹ Por dónde se mire, en la actualidad estos países se encuentran entre las economías más exitosas del mundo: en 2001 las cinco figuraban entre los diez primeros lugares en el Índice de Derechos Humanos preparado por el Programa de Naciones Unidas Para el Desarrollo (PNUD).² Además, en estos países, al menos considerando algunos indicadores, parece que las actividades mineras han generado beneficios específicamente en las regiones donde se encuentran las minas. En la Australia del siglo XIX, por ejemplo, la explotación de minerales llevó al desarrollo de los estados de Victoria y Australia Occidental.

En años más recientes, varios países en desarrollo también pueden exhibir una evolución impulsada por los minerales. Se da con frecuencia el caso de que dichos países intenten sortear los procesos de desarrollo y la creación de estructuras de gobernanza en cortos períodos de 10 a 30 años. Chile, cuya producción de cobre representa el 35% de la producción mundial, se encuentra actualmente en el grupo de los países de Desarrollo Humano Alto (ubicado en el lugar 39 por el PNUD).³ En el caso de este país, gran parte de los beneficios se ha cosechado en el ámbito local: la capital minera Antofagasta es relativamente próspera y durante los últimos 20 años el desempleo ha disminuido a pesar de la llegada de inmigrantes de otras regiones. (Ver Figura 8–1.) África también nos entrega ejemplos positivos: uno de los países mineros más exitosos ha sido Botswana, importante productor de diamantes que también muestra una de las tasas de crecimiento económico más altas del mundo con un promedio de 9% anual entre 1996 y 1999.⁴ Sin embargo, algunos países con actividad minera parecen haber tenido mucho menos éxito.

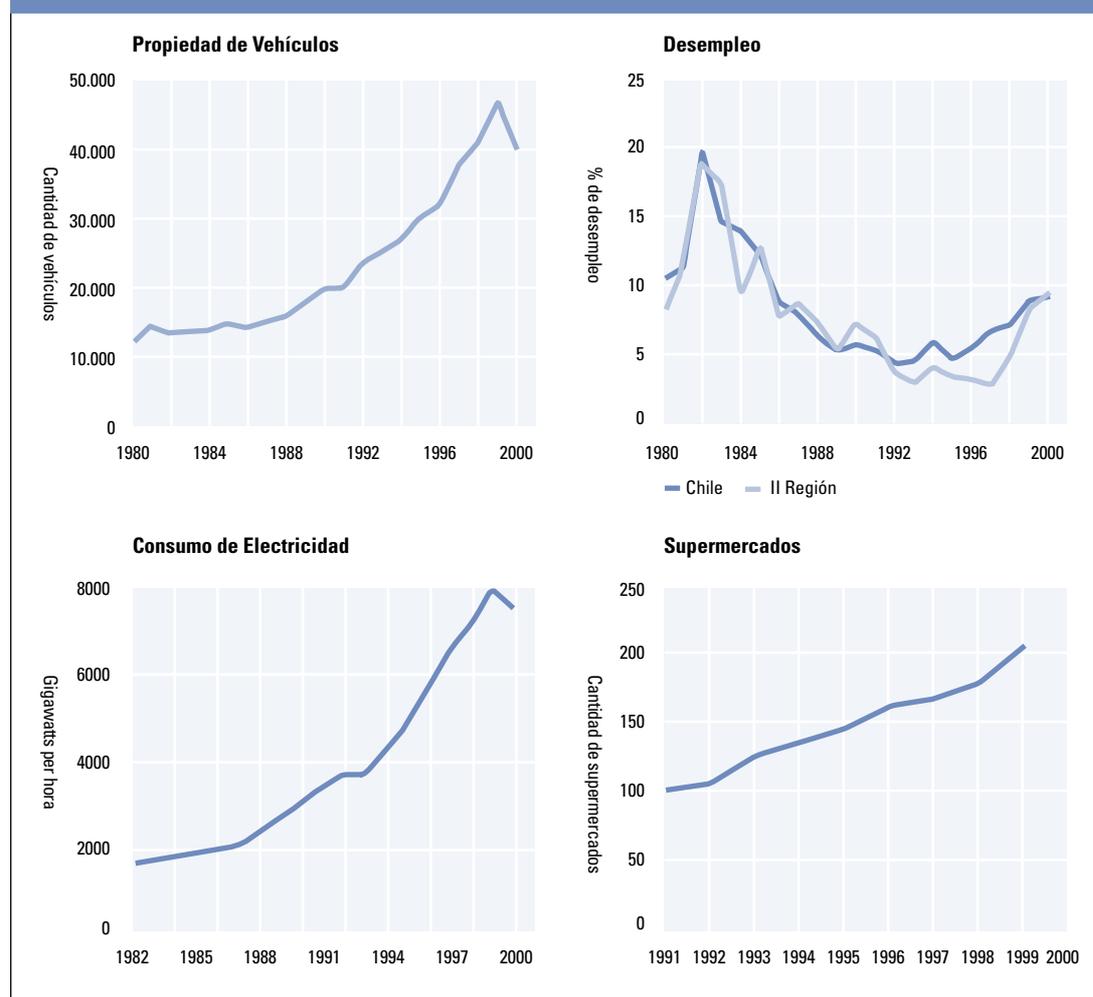
Existen diversas maneras de decidir cuáles son los países que califican en la categoría de ‘economías mineras’: la producción de minerales puede ser comparada con el producto interno bruto (PIB), o se debe considerar el grado en que las utilidades en divisas dependen de las exportaciones mineras.⁵ (Ver Capítulo 2.) En 34 países, principalmente economías en desarrollo y de transición, las ventas de metales, minerales y combustibles (incluyendo el petróleo) alcanzaron a 25% o más del total de las exportaciones de 1999.⁶ Otra señal de dependencia de los minerales es el porcentaje de los ingresos fiscales que proviene de la minería. Algunos países obtienen entre 30% y 50% de sus ingresos fiscales de una sola empresa.

Cualquiera sea la medida utilizada, un análisis de las economías con una actividad minera importante encuentra países tanto al principio como al final del Índice de Desarrollo Humano del PNUD. La riqueza mineral claramente no es una condición suficiente para un desarrollo económico exitoso. Tampoco es un requisito necesario: muchos de los países más exitosos del mundo en las últimas décadas, incluyendo los países recientemente industrializados del este y sudeste de Asia, tienen pocos depósitos minerales. Sin embargo, si el sector de los minerales se maneja con eficacia, es posible que cumpla un rol importante en el desarrollo económico local y nacional.

¿A qué tipo de beneficios de la minería un país podría aspirar? Uno de los beneficios más inmediatos debería ser la creación de empleo adicional, directo e indirecto. La actividad minera también debería generar infraestructura nueva como por ejemplo carreteras, líneas férreas, instalaciones eléctricas, escuelas y hospitales que, aunque son proporcionados por la

Figura 8-1. Cambios en la Economía de Antofagasta, II Región, Chile, 1980-2000

Fuente: Tomic (2001)



industria de los minerales y su fuerza de trabajo, también pueden beneficiar al resto de la población. En el ámbito local, debe contribuir al desarrollo de capacidades y empresas locales. Mientras tanto, la economía en general puede verse estimulada a medida que las empresas mineras generan múltiples vínculos en el exterior —en dirección a las industrias proveedoras de bienes y servicios o en dirección a industrias que procesan los productos minerales. Los estudios del Banco Mundial sobre actividades mineras en el mundo indican que por cada dólar estadounidense que una empresa gasta en una mina, genera otros US\$2,80 en algún punto de la economía.⁷ Por último, existen más beneficios económicos generales; entre éstos se incluyen inyecciones de divisas que fortalecen la balanza de pagos, el pago de cánones y los impuestos de las empresas, los cuales incrementan los ingresos del gobierno.

Sin embargo, éstos y otros posibles beneficios por ningún motivo son automáticos. Cualquier país que desee traducir la riqueza mineral en desarrollo humano para sus habitantes enfrenta difíciles desafíos. Entre éstos se incluyen:

- demostrar el potencial de los minerales y atraer inversión de exploración y desarrollo;
- generar un clima de inversión atractivo y políticas minerales progresivas;
- desarrollar una infraestructura interna del sector de los minerales;
- crear y mantener la riqueza mineral mientras se protege la calidad del ambiente y otros valores sociales y culturales;

- compartir con equidad los excedentes o utilidades de la producción minera entre los distintos niveles de gobierno, comunidades locales y empresas mineras;
- convertir recursos no renovables (riqueza mineral) en renovables invirtiendo en capital humano y físico, y hacer esto de un modo que también ayude a proteger los intereses de futuras generaciones;
- mantener un ambiente económico estable mientras se encaran los ajustes que las exportaciones de minerales generan en el tipo de cambio, la fluctuación los precios internacionales de los productos básicos y las demandas de ajustes estructurales;
- abordar el posible impacto que el sector de la minería puede tener sobre importantes asuntos de gobernanza, en especial corrupción, tensiones regionales con respecto a la distribución de las ganancias, derechos humanos y conflictos.

Estos desafíos se analizan con más detalles posteriormente en este capítulo.

¿Por qué algunos países parecen no percatarse del potencial de desarrollo económico de la producción de minerales? Existen tres principales corrientes de pensamiento. La primera culpabiliza a las fuerzas de mercado externas —y más específicamente a los precios de productos básicos bajos o volátiles. La segunda apunta a presiones económicas internas, y sostiene que una gran base de recursos naturales puede causar que la economía tome bruscamente otra dirección y desestabilice o perjudique otros sectores. El tercer punto de vista sostiene que los ingresos imprevistos de la minería tienden a distorsionar los procesos de toma de decisiones económicas y pueden fomentar el tipo de corrupción que debilita las instituciones sociales y políticas.

Fuerzas de Mercado Externas

Los precios mundiales de los productos minerales han caído incuestionablemente en relación con los precios de bienes manufacturados durante las últimas dos décadas. Algunos economistas han puesto en tela de juicio otras opiniones que señalaban que esto era evitable; en otras palabras que las bajas de años recientes fueron producto de distintos golpes aleatorios y que, por ende, no muestran una tendencia consistente y predecible.⁸ Otros, sin embargo, sugieren que los precios de los minerales cayeron cuando los costos de producción bajaron producto de la innovación tecnológica.⁹ Si las empresas mineras venden productos primarios a las bolsas de materias primas, existe poca posibilidad de competir ofreciendo productos de mejor calidad o innovadores. Por el contrario, una de las pocas opciones que les queda a las empresas es centrarse en ser productores de bajo costo tratando de mejorar las operaciones existentes, emprendiendo exploraciones de base en busca de depósitos de alta calidad, adquiriendo propiedades desarrolladas durante el inicio del ciclo del precio del mineral y realizando investigación y desarrollo para mejorar los procesos de producción.

Existe una posibilidad relacionada que merece alguna exploración. A medida que nuevos productores de bajo costo hacen su aparición en el mercado, o a medida que minas más antiguas vuelven a operar con menores costos, el análisis económico podría prever un éxodo de minas situadas al otro extremo de la curva: los productores marginales de alto costo. Aunque esto de hecho ocurre en cierta medida, la salida de productores no rentables o de alto costo tiende a ser más lenta, por tres posibles razones.

En primer lugar, especialmente cuando la minería es una importante fuente de empleo y existen pocas alternativas, los gobiernos no desean tratar con los problemas sociales y políticos que se producen tras el cierre de minas y por lo tanto, buscan maneras de

subsidiarlas. Bolivia, Ucrania, Serbia y el Reino Unido son algunos de los países en que los mineros amenazados por el desempleo han tenido un efecto desestabilizador en la planificación pública. En estas circunstancias, los gobiernos utilizan los subsidios para desviar los problemas y muchos de ellos se mantienen por varios años después de su creación.

Algunas veces el apoyo del Estado se amplía para hacerse cargo de las minas y operarlas cuando las empresas privadas ya no desean mantenerlas. Ejemplos de subsidios evidentes incluyen de todo, desde los años de subsidio del gobierno rumano, los cuales tuvieron que ser abandonados cuando el gobierno se quedó sin dinero, hasta las actuales condiciones de la ex Alemania Oriental, las minas chilenas de Lota y los años de apoyo del gobierno boliviano a minas de estaño no rentables.¹⁰ Los ejemplos de subsidios encubiertos son aun más numerosos.

En segundo lugar, para las empresas multinacionales que tienen un prestigio que cuidar —o que no desean enajenar la propiedad del gobierno del país anfitrión— puede que ya no baste con ‘retirarse’ de las comunidades sin tomar alguna medida con respecto a la fuerza laboral y los trastornos sociales, económicos y ambientales provocados por el cierre de las minas. Especialmente cuando se ha prestado poca atención durante las operaciones a la rehabilitación o estabilización del sitio de extracción, los costos ambientales del cierre solamente pueden incitar a que las empresas permanezcan operando por mucho más tiempo de lo que pudiera indicar un análisis de ganancias reales *versus* costos reales. También, siempre existe una renuencia a cerrar debido a que puede ser difícil reabrir si los precios mejoran en el futuro. Las empresas, por lo tanto, pueden subsidiar internamente minas no rentables. En tercer lugar, puede que los bancos prefieran no forzar el cierre mientras puedan prever al menos un retorno parcial de sus préstamos.

Y en cuarto lugar, en zonas donde los mineros no tienen otra alternativa de empleo, éstos siguen dedicados a la minería incluso cuando las minas cierran, formalmente como en las cooperativas en Bolivia, o informalmente, aun por ganancias mínimas. De este modo, ellos subsidian la producción con su trabajo no remunerado o parcialmente remunerado.

En el caso de varias materias primas, esta combinación de nuevos productores de bajo costo y productores más antiguos de alto costo, que persisten debido a alguna forma de subsidio, puede ser parte de la explicación de la baja constante de los precios. Este asunto debe ser investigado con mayor detenimiento: si la renuencia a hacerse cargo de los costos ambientales, sociales y otros generados por el cierre de minas, y el consiguiente exceso de capacidad en la industria, explica en parte los pésimos precios de los minerales en el mundo, habría pocos asuntos más importantes de comprender por parte de todos los actores del sector. A lo largo de este informe se considera la pregunta sobre los ‘costos terminales’ —cuáles son, quién debe pagarlos y el rol que les cabe en los diversos problemas actuales de la industria.

El otro problema del precio de los productos básicos es la volatilidad. Desde el colapso del sistema de tipo de cambio fijo de Bretton Woods ocurrido en la década de 1970, los precios de los minerales son más volátiles que los precios de los productos manufacturados. Esto puede provocar problemas a las empresas mineras, pues consideran más difícil comprometerse con un programa de inversión fija; para los trabajadores, cuyo futuro se vuelve inseguro; y para los gobiernos, cuyos presupuestos dependen de la aplicación de impuestos y de las rentas del sector de los minerales. La existencia de precios impredecibles también añade un ambiente de inseguridad generalizada que puede desalentar la inversión y dificultar el crecimiento económico en el largo plazo.

Por lo menos esa es la teoría. ¿Se confirma esto en la práctica? Las pruebas son diversas. El Banco Mundial señala que ésta no ha sido la experiencia de África subsahariana; en 1995 un estudio descubrió que no existía relación entre la volatilidad derivada de las condiciones comerciales y el crecimiento económico.¹¹ Otros estudios, sin embargo, sugieren que esta inestabilidad en el precio de los productos básicos puede reducir realmente el crecimiento económico –aunque los efectos pueden ser compensados con una buena política pública y un uso acertado de la ayuda extranjera.

Aunque las empresas que actúan solas a menudo no influyen en los precios internacionales, la industria, cuando actúa colectivamente, tiene cierta capacidad para influir en los precios controlando los niveles de producción y de reservas. Sin embargo, es poco lo que los gobiernos pueden hacer para influir en los inestables precios que tienen los productos básicos en el mercado mundial. A pesar de que en años anteriores, diversos países productores de minerales se unieron en acuerdos para intentar estabilizar los precios del mercado mundial, estos esfuerzos han tenido poco éxito.

La volatilidad no tiene por qué generar inestabilidad si, por ejemplo, los gobiernos resuelven las variaciones en los ingresos utilizando –quizá– préstamos en especie, o salvaguardias de mercados de productos derivados; aunque, antes de optar apresuradamente por tales soluciones, es necesario tener en cuenta las consecuencias que pudiera generar la futura participación en complejas y arriesgadas operaciones.¹² Otra opción es establecer un fondo de estabilización para las rentas mineras. Cuando los precios son altos, el gobierno puede acumular reservas para utilizarlas cuando los precios sean más bajos.¹³ En teoría, dicho fondo –si se encuentra alejado de presiones políticas– podría estabilizar los desembolsos de divisas o gasto fiscal, y de este modo podría ayudar a disminuir la variación de las tasas de cambio reales. Chile, por ejemplo tiene fondos de estabilización para el cobre y el petróleo, que buscan disminuir el impacto que tengan las alzas o bajas bruscas de los precios externos.¹⁴ Botswana y Papua Nueva Guinea (PNG) también cuentan con este tipo de fondos. Aunque el fondo chileno parece tener un buen funcionamiento, la experiencia actual sólo revela efectos en el corto plazo. Mucho menos se sabe y se entiende acerca de los mecanismos de estabilización a largo plazo –área que requiere mayor investigación. Si se supone que los gobiernos confían en su capacidad de hacer frente a las fluctuaciones de precios, deben ser capaces de extender esta sólida influencia a los productores, en especial a los pequeños y medianos, garantizando un precio piso para su producción local. Sin embargo, los gobiernos necesitan ser muy cuidadosos al garantizar ‘precios piso’, ya que esto puede provocar enormes déficit en las arcas fiscales si el gobierno toma la decisión equivocada. El historial de otros sectores tampoco es muy alentador.

Los gobiernos también pueden planificar la manera de hacer frente a la volatilidad en el ámbito del gasto. Estarían menos expuestos si, por ejemplo, realizaran pronósticos conservadores con respecto a sus futuros ingresos y los adecuaran a un crecimiento estable y predecible del gasto público. Con demasiada frecuencia, producto de razones políticas, los pronósticos son demasiado optimistas. Otra opción, semejante al principio del fondo de estabilización de la minería, es separar las utilidades mineras de otras ganancias y gastarlas a niveles estables.¹⁵



Un desafío clave consiste en garantizar que la riqueza mineral genere beneficios duraderos en los países anfitriones

Presiones Económicas Internas

Otra dificultad que enfrentan las economías mineras es que un sector exportador de recursos naturales en auge puede desestabilizar a otras industrias. En los Países Bajos, por ejemplo, durante las décadas de 1960 y 1970 un repentino incremento en las exportaciones de gas natural terminó dañando a los sectores exportadores tradicionales, especialmente los sectores manufacturero y agrícola. Lo que llegó a conocerse como el ‘mal holandés’ también resultó afectando a otros productores de productos primarios en las décadas del 1970 y 1980.¹⁶

El daño puede haberse producido de dos maneras. En primer lugar, las industrias de recursos flotantes pueden hacer subir los precios de la mano de obra y otros recursos. Esto perjudica a las industrias exportadoras tradicionales –sus costos suben pero no pueden recuperarlos subiéndolos precios, ya que estos últimos son fijados por los mercados mundiales. (Es posible que otros sectores de la industria no resulten tan perjudicados. De hecho, las industrias de servicios hasta pueden beneficiarse; no sólo pueden compensar el aumento de sus costos causado por las alzas de los precios en el ámbito nacional, sino también pueden reunir más negocios al proporcionar servicios a las industrias exportadoras en expansión.) En segundo lugar, las exportaciones de recursos naturales también pueden perjudicar a las exportaciones tradicionales a través del tipo de cambio: si las exportaciones que experimentan un *boom* hacen que la moneda se revalorice, este hecho hace que otras exportaciones sean menos competitivas.

Algunas de estas presiones son inevitables en economías que sufren cambios estructurales. Las economías de mercado evolucionan constantemente, a medida que algunos sectores se expanden y otros se contraen. Además, no tiene por qué haber una reducción total del crecimiento económico si las ganancias generadas por las exportaciones de minerales compensan de sobra las pérdidas ocurridas en algún otro sector. Los efectos se pueden sentir en toda su magnitud cuando los gobiernos responden a la presión política e intervienen para proteger las industrias vulnerables. Esto puede generar una mala distribución general de los recursos –incluyendo aranceles, cuotas u otras restricciones que pueden hacer que el país esté menos abierto al comercio internacional. Además, el daño puede ser aun mayor si el *boom* de las exportaciones minerales es temporal y, por consiguiente, el país es incapaz de reanudar las industrias de exportación tradicionales.

Algunos economistas sostienen que incluso realizar ajustes acertados que no consideren la manufactura y que se centren en las exportaciones de minerales probablemente serán desfavorables en el largo plazo. Esto se debe a que la producción de minerales se puede presentar en un ‘enclave económico’ –con menos vínculos con el resto de la economía que las industrias manufactureras normales. A diferencia de la manufactura, las operaciones mineras tienen necesariamente una duración finita. También se sostiene que es menos probable que la industria minera pueda intercambiar personal con otras industrias, ya que las capacidades técnicas obtenidas en la minería son menos transferibles. Por consiguiente, aunque la producción de minerales podría crear más utilidades en el corto plazo, en el largo plazo la manufactura puede ofrecer mejores perspectivas de crecimiento.¹⁷ No obstante, gran parte de esto es especulación teórica; la evidencia empírica está lejos de ser concluyente. La correlación entre bajos niveles de desarrollo económico y de riqueza mineral no debe generar un supuesto de causalidad. Acerca del tema del eslabonamiento ascendente y descendente, por ejemplo, algunos productores de minerales trabajan en enclaves, pero otros pueden estar muy bien integrados con el resto de la economía. Sobre el tema de las habilidades, existen pocas pruebas de que las economías dependientes de recursos naturales tengan una menor acumulación de capital humano que los países pobres en recursos.¹⁸

Economía Política

La tercera razón principal que presenta el desempeño deficiente de algunas economías mineras consiste en que las distorsiones causadas por un repentino flujo de riqueza mineral pueden debilitar la integridad de las instituciones nacionales. Una parte de esto se produce a través de la corrupción (como se analiza posteriormente en este capítulo). Sin embargo, la llegada de riqueza mineral también puede causar más cambios generales en la influencia y el poder económicos, lo cual hace que la economía sea menos eficiente. De este modo, una elite minera, nueva y rica, puede utilizar la influencia política y económica para rechazar iniciativas contrarias a sus intereses, como por ejemplo, utilizar el ingreso tributario de la riqueza mineral para invertirlo en desarrollo humano o para apoyar al gobierno en actividades manufactureras orientadas a la exportación. Es importante darse cuenta de que las disputas por la riqueza mineral entre el gobierno central y las provincias o comunidades locales también pueden ser disputas con respecto a qué grupo étnico domina políticamente. En el extremo, cuando existe una gobernanza deficiente y una incapacidad para resolver estos conflictos internos de manera eficaz, las ganancias minerales pueden ser la chispa que encienda un conflicto abierto y que luego, puedan ser utilizadas para comprar las armas para exacerbarlo.

Otra posibilidad es que los ingresos minerales puedan apoyar gobiernos ineficientes. Algunos de ellos pueden utilizar estos ingresos para reprimir a los disidentes; otros, para sobornar importantes grupos de interés –disminuyendo las posibilidades de un cambio político y económico. Por supuesto, algunos estados ricos en recursos son administrados de manera ineficiente; carecen de derechos de propiedad bien definidos, fijan erróneamente los precios de recursos y productos, toman malas decisiones de inversión, malgastan fondos y no prestan cuentas de sus actos. Sin embargo, estos países difícilmente sean los únicos que presentan estas características; muchos otros tienen falencias similares y dichos resultados de ningún modo son inevitables.

Obtención de la Riqueza Mineral

Es claro que la existencia de depósitos minerales no es una garantía de desarrollo económico. Que los depósitos resulten una bendición o una maldición dependerá en gran medida de los gobiernos –de la calidad de sus instituciones, de su capacidad para manejar estos recursos de forma apropiada y útil para catalizar el desarrollo, así como de sus interacciones con las empresas, la sociedad civil y otros actores.

¿En qué medida debe intentar controlar la extracción mineral el gobierno? Las personas de muchos países en desarrollo consideran que el legado mineral es un ‘patrimonio nacional’ finito y limitado y creen su deber obtener el mayor beneficio o ‘renta económica’ posible antes de que las reservas se agoten. Durante las décadas de 1960 y 1970, algunos gobiernos intentaron maximizar sus ingresos mediante mayores impuestos y cánones y limitando la repatriación de utilidades. También impusieron diversas regulaciones sobre lo que las empresas podían o no podían exportar e importar y les exigieron emplear un porcentaje determinado de mano de obra nacional. Cuando esto no arrojó los resultados esperados, hubo operaciones conjuntas obligatorias con empresas nacionales, límites de porcentaje de propiedad extranjera y finalmente una ‘nacionalización encubierta’ mediante la imposición de condiciones cada vez más onerosas o un embargo estatal total, a veces seguido de intentos de compensación.

Durante la década de 1980, sin embargo, era claro que algunas de estas medidas no estaban dando los resultados deseados. Algunas empresas mineras estatales, más que contribuir al presupuesto nacional, se habían transformado en una fuente de egresos, debido a los subsidios que se utilizaban para mantenerlas a flote. Muchos gobiernos reconocieron que la propiedad por parte del Estado y la administración del sector público no estaban logrando entregar los beneficios sociales y económicos anticipados, y que la regulación excesiva estaba ahuyentando la inversión. Esta década también fue testigo de la llegada de la liberalización económica en términos generales y de una idea más sólida con respecto a que la mejor opción era permitir que el sector privado asumiera el liderazgo del desarrollo. Alentados por el Banco Mundial y otras instituciones, muchos países comenzaron a reformar las políticas del sector de los minerales. (Ver Tabla 8–1.)

En su deseo por atraer inversionistas, algunos gobiernos han eximido a las empresas mineras de futuras regulaciones ambientales o les han garantizado impuestos fijos. El Acuerdo Nacional de Minería de Argentina, por ejemplo, obliga tanto al gobierno nacional como al provincial a no subir la mayoría de los impuestos a la industria por un período de hasta 30 años. En algunos casos los gobiernos han formalizado estos incentivos a través de “acuerdos de estabilización” —en los cuales se comprometen a no imponer nuevos impuestos, cánones o leyes ambientales o cualquier otra carga reguladora que no haya existido al momento de realizada la inversión.

Durante la década pasada, más de 100 países introdujeron regímenes reguladores nuevos. Estos, obviamente, tuvieron algún efecto: la Inversión Extranjera Directa (IED) en la minería ha crecido a un ritmo respetable en décadas recientes, aunque algo más lento que la IED total.¹⁹

Sin embargo, no todos aceptan que este sea el enfoque correcto —y se advierte que los países que reducen las regulaciones a la minería se encuentran en peligro de sacrificar sus objetivos sociales y ambientales. En el sector de los minerales, como en todo ámbito, existe el peligro de que los países que compiten entre sí se involucren en una ‘carrera descendente’ —lo cual pone en riesgo las perspectivas de desarrollo sustentable y de mantenimiento de la equidad entre las distintas generaciones.²⁰ Algunas personas sostienen que con el paso del tiempo, este enfoque funcionará en beneficio de las naciones más ricas en perjuicio de las más pobres. Existe una clara necesidad de una comprensión mucho más explícita de dónde está el límite entre dar la confianza a los inversionistas de que serán tratados con justicia, y que no serán sujetos a algún tipo de confiscación reguladora, y la posible rendición de la soberanía por parte de los gobiernos —límite que no debe ser traspasado.

Por otro lado, se sostiene que los estándares en los países en desarrollo realmente se han ido acercando cada vez más a los estándares de los países industrializados. En segundo lugar, muchas empresas mineras señalan que no se encuentra entre sus intereses a largo plazo invertir en países que no disponen de estándares sociales o ambientales o en naciones en que estos son mínimos, ya que esto aumenta el riesgo político.

¿De qué modo, entonces, los gobiernos pueden optimizar los beneficios que representa la inversión extranjera y al mismo tiempo reducir al mínimo los costos social y ambiental? Una de las maneras más importantes es que estos países desarrollen una política y un marco regulador claros para la creación y el manejo de la riqueza mineral. Estos deberían ser desarrollados mediante la participación más amplia posible, asegurando que las políticas reflejen los intereses de todos los grupos involucrados.²¹ En teoría, los gobiernos deben ser

capaces de mantener estas condiciones en la legislación sobre asuntos sociales y ambientales y en los planes y acuerdos alcanzados por las distintas partes —exigiendo que las empresas participen en un proceso previo de consulta y que también proporcionen información de un modo claro y accesible. También deben ser capaces de ayudar en las negociaciones entre empresas mineras y comunidades locales. Pero es evidente que queda mucho camino por recorrer: pocas reformas estructurales del sector de la minería han establecido mecanismos

Tabla 8–1. Reformas al Sector de la Minería Impulsadas por el Banco Mundial

Desde	Hacia
<p>Reforma Legal</p> <p><i>Acceso a Recursos Minerales:</i> Regímenes hostiles y restrictivos con la inversión privada y extranjera... Acceso limitado a recursos minerales debido a extensas propiedades estatales...</p> <p><i>Seguridad de Título Minero:</i> Transición incierta entre licencias de exploración y extracción...</p> <p>Un derecho restrictivo a transferir licencias de exploración y extracción...</p> <p><i>Responsabilidades Ambientales:</i> Falta de interés sobre impacto ambiental y social...</p> <p><i>Comercialización y Divisas:</i> Altas barreras a importaciones e importaciones de productos minerales y repatriación de utilidades...</p>	<p>...un sector abierto con las mismas reglas para todos, basado en la Constitución y definido por estatuto.</p> <p>...acceso libre a la tierra para el desarrollo de recursos minerales basado en el principio del orden de llegada.</p> <p>...un derecho garantizado por el descubridor del recurso mineral para obtener la licencia de extracción.</p> <p>...transferencia libre sin aprobación previa por parte del gobierno.</p> <p>...protección ambiental clara, consecuente y realista y políticas de mitigación de impacto social que se reflejen en legislación y estándares modernos.</p> <p>... libertades de comercialización y divisas.</p>
<p>Reforma Institucional</p> <p><i>Ministerio/Departamento de Minas:</i> Rol del Estado como dueño y productor de minerales...</p> <p><i>Oficina de Registros Mineros:</i> Un registro de títulos mineros discrecional y poco claro que sirve a las necesidades de las empresas estatales...</p> <p>Institución de Estudios Geológicos: enfocado a una exploración mineral detallada...</p> <p><i>Oficina Ambiental de Minería:</i> Falta de atención institucional al medio ambiente...</p> <p><i>Empresa Estatal:</i> Creación de pérdidas originadas por ineficiencia técnica y económica y contaminación del ambiente no controlada...</p> <p><i>Capacidad Institucional:</i> Personal poco confiable, mal pagado y mal capacitado, no recibe apoyo de recursos logísticos...</p>	<p>...un rol de administrador/regulador en coordinación con otros ministerios de gobierno para asegurar la coherencia de las políticas.</p> <p>... una entrega de licencias transparente, eficiente y computarizada que funcione con un registro público y presupuestos realistas.</p> <p>... enfocado a una información regional científica y técnica con una política de acceso abierto para difundir la información ampliamente a un costo nominal.</p> <p>... desarrollo de información ambiental de base y pautas y normas técnicas para sectores específicos.</p> <p>...reestructuración y privatización de operaciones viables, cierre ordenado de actividades no rentables y aplicación de regulaciones ambientales iguales para todos.</p> <p>... personal con mayor energía, capacitado en detalles del sector, con mejor apoyo logístico (aunque todavía sigue siendo mal pagado).</p>

Tabla 8–1. Reformas al Sector de la Minería Impulsadas por el Banco Mundial, continuación

Desde	Hacia
<p>Reforma Fiscal</p> <p>Un régimen arancelario basado en los recursos y en los productos...</p> <p>Un régimen arancelario que proporciona exenciones y vacaciones...</p> <p>Un régimen arancelario minero redactado dentro de acuerdos de proyectos específicos...</p> <p>Una inversión ambiental carente de una estrategia de crecimiento clara y desconectada de la práctica internacional de negocios...</p> <p>Una relación fiscal excluyente entre la empresa minera y el gobierno central...</p>	<p>... un régimen basado en la rentabilidad.</p> <p>... un régimen que proporciona reglas de rendición de cuentas adaptado a las características de la industria.</p> <p>... un régimen arancelario minero redactado dentro de un código minero o arancelario.</p> <p>...un clima de inversión que protege los intereses del país mientras se abordan los temores de inversionistas y financieros.</p> <p>...un reconocimiento de los intereses y necesidades de las comunidades locales para compartir en beneficios de proyecto.</p>
Fuente: Van der Veen (2000)	

apropiados para dar a los pueblos locales el derecho a opinar sobre el modo en que se deben llevar a cabo las actividades mineras o que han hecho posible que participen de los beneficios.

Los gobiernos también deben tomar otras medidas para sacar el mayor partido de las ganancias generadas por la minería del sector privado. Pueden estimular la inversión apoyando a sus propias industrias mineras mediante, por ejemplo, el desarrollo de una base de datos geocientífica, una capacitación apropiada y regulando el acceso a determinadas regiones del país en que existan pruebas de un alto potencial minero. Además de proporcionar a las empresas la información geológica suficiente con el fin de fomentar la exploración, los gobiernos deben crear un ambiente político sin distorsiones y deben establecer políticas minerales y otras que definan las condiciones bajo las cuales se deben realizar la exploración, el desarrollo y la explotación –incluyendo uso del territorio y normas ambientales. Como una condición que permita la exploración, los gobiernos pueden exigir a las empresas que envíen sus datos geocientíficos a una base de datos pública. Esto facilitará una mayor inversión y el crecimiento de una comunidad que genere su propia prospección y exploración.

Uno de los asuntos fundamentales es la división de las ‘rentas de recursos’ entre el país anfitrión y los inversionistas extranjeros.²² Los gobiernos desean maximizar los ingresos generados por un recurso natural finito. Por otro lado, las empresas mineras a menudo sostienen que en realidad hay poca renta que obtener –que la competencia internacional y las presiones de precios hacen bajar tanto sus márgenes que difícilmente pueden obtener rentabilidad.

Muchas de las decisiones más importantes se centran en la aplicación de impuestos –ya que los gobiernos intentan obtener una parte apropiada de las rentas generadas por la minería sin fijar aranceles tan altos para no asustar a los inversionistas.²³ ¿Dónde se encuentra el umbral de la disuasión? En un estudio que incluyó más de 20 países se concluyó que es poco probable que las empresas inviertan si la tasa impositiva de efectivo neto supera el 60%.²⁴

Algunos gobiernos, en especial donde las reservas son excepcionalmente ricas, toman bastante más: se piensa que el gobierno de Botswana, por ejemplo, retiene hasta el 75% de las utilidades de la minería del diamante.²⁵

Tales sugerencias pueden dar alguna señal de lo que podría ser deseable o viable, pero los encargados de elaborar las políticas no serán capaces de recurrir a un modelo aplicable en general. En lugar de lo anterior, tendrán que basar sus decisiones en las prioridades y circunstancias locales. Cada país tiene una visión distinta con respecto a la propiedad de los derechos minerales, por ejemplo, o también de su propia percepción de lo que es justicia o equidad. También existen diferentes puntos de vista sobre qué constituye una distribución justa de las rentas entre empresas y gobiernos.

Fijar impuestos altos –utilizando un régimen complejo que refleje los intereses de muchos grupos de interés y considere el tema ambiental– puede parecer la mejor manera de maximizar los ingresos, el crecimiento económico y el empleo. Pero si esto desalienta a las empresas a invertir o las tienta a evadir el pago, finalmente podría entregarles menos que un régimen más simple. Si algo debe aprenderse de las legislaciones creativas en materia de impuestos y concesiones, esto es que la ‘porción’ del gobierno, sin importar la forma oscura o transparente en que esté descrita, es sólo esa –los fondos destinados al fisco– y que si supera determinado nivel alejará a los inversionistas sin importar cómo esté formulada.

Con el paso de los años, los gobiernos han desarrollado una diversidad de métodos para aplicar impuestos al sector de los minerales. Las dos formas principales son los impuestos a las empresas y pagos de cánones. Los países en desarrollo en total derivan aproximadamente un 80% de sus ganancias minerales de impuestos sobre las utilidades de las empresas.²⁶ Este enfoque tiene la ventaja de permitir que el gobierno recoja los beneficios generados por los proyectos rentables, pero también expone al gobierno a cierto grado de riesgo, ya que sin rentabilidad no hay ingresos.

Si el Estado es dueño de los derechos de la tierra, el gobierno puede elegir cargar los cánones como compensación al agotamiento de sus haberes –basado tanto en la cantidad de mineral extraído como en su valor. Se puede exigir su pago como pagos parciales periódicos, vender o rematar los derechos minerales al comienzo o utilizar una combinación compleja de estos métodos. Puede que los gobiernos prefieran los cánones, ya que éstos proporcionan un rápido flujo de ingresos, pero pueden salir perdiendo en el largo plazo si los cánones desalientan a las empresas con respecto a desarrollar recursos marginales o causar el cierre de las minas antes de tiempo. Por otro lado, las empresas mineras extranjeras prefieren evitar el pago de cánones debido al efecto de los impuestos que deben pagar en sus países de origen –para efectos de impuestos, los cánones son más deducibles que un ítem de crédito.²⁷ Al parecer, los gobiernos también se están oponiendo a los cánones: durante el siglo pasado algunos gobiernos se desplazaron hacia impuestos basados en la rentabilidad: Chile, Perú y Zimbabwe, por ejemplo, no cobran cánones.²⁸

Aunque impuestos y cánones a las empresas ofrecen las principales opciones tributarias, existen muchos otros, tales como impuestos mínimos (utilizados en México e Indonesia), impuestos adicionales sobre las utilidades (México y Ghana), impuestos sobre las ganancias de capital (Indonesia), impuestos percibidos por retención (Indonesia y todos los países de la Comunidad para el Desarrollo de África del Sur) y derechos e impuestos de exportación/importación (Indonesia), como también impuestos a los combustibles (la mayoría de los países). La mayoría de los países también gravan impuestos sobre las planillas

de sueldo y diversos tipos de derechos de registro, derechos de timbres, junto con distintos tipos de rentas superficiales, derechos de uso de tierras e impuestos al valor agregado. En el ámbito local, es posible que las empresas también tengan que pagar impuestos, por ejemplo, a la propiedad de la mina, quizás, o mediante un recargo calculado como porcentaje de los impuestos pagados al gobierno central.²⁹

Los gobiernos y las empresas, por supuesto, tienen muchos otros vínculos financieros. Algunos de los más polémicos incluyen los subsidios. En un esfuerzo por atraer inversión, muchos gobiernos ofrecen a las empresas mineras un uso barato o subsidiado de suelo, agua y energía. Bajo la Ley de Minería de 1872 de Estados Unidos, los denunciados de minas tienen acceso a la tierra federal por un impuesto anual de propiedad de US\$100 por denuncia. Si posteriormente se aprueba su postulación al título de derechos minerales, los denunciados pagan US\$2,50 o US\$5 por acre, no habiendo pago por extracción de mineral más allá de los impuestos normales a las empresas, y terminan convirtiéndose en dueños incondicionales de la tierra. Dilucidar si se trata de una política apropiada o no, es tema de un intenso debate que se desarrolla en Estados Unidos. Para algunas personas, el gobierno está fijando precios demasiado bajos para los recursos minerales y está creando un subsidio o un “incentivo perjudicial” que estimula un nivel de producción superior al óptimo, que a su vez tiene un mayor impacto ambiental. Ellos proponen una diversidad de cánones u otros pagos para asegurar que el gobierno reciba una parte mayor de la renta económica supuesta. Por otro lado, otros sostienen que el total de los impuestos aplicados por el gobierno a las empresas mineras de Estados Unidos no es menor que la norma mundial, y que no hay subsidio ni una consiguiente sobreproducción. Estas personas también señalan que el régimen ambiental de Estados Unidos, sin importar sus defectos, es más riguroso que en muchas partes del mundo.

Los países pueden incrementar los beneficios que derivan de sus recursos minerales incorporando mayor valor agregado sobre la producción minera. En cierta medida esto puede ser controlado por el principio de la ventaja comparativa. Sin embargo, los gobiernos de los países industrializados podrían ayudar a que las economías mineras realicen más procesamiento al reducir las tarifas impuestas en la importación de bienes manufacturados. (Ver Cuadro 8–1.)

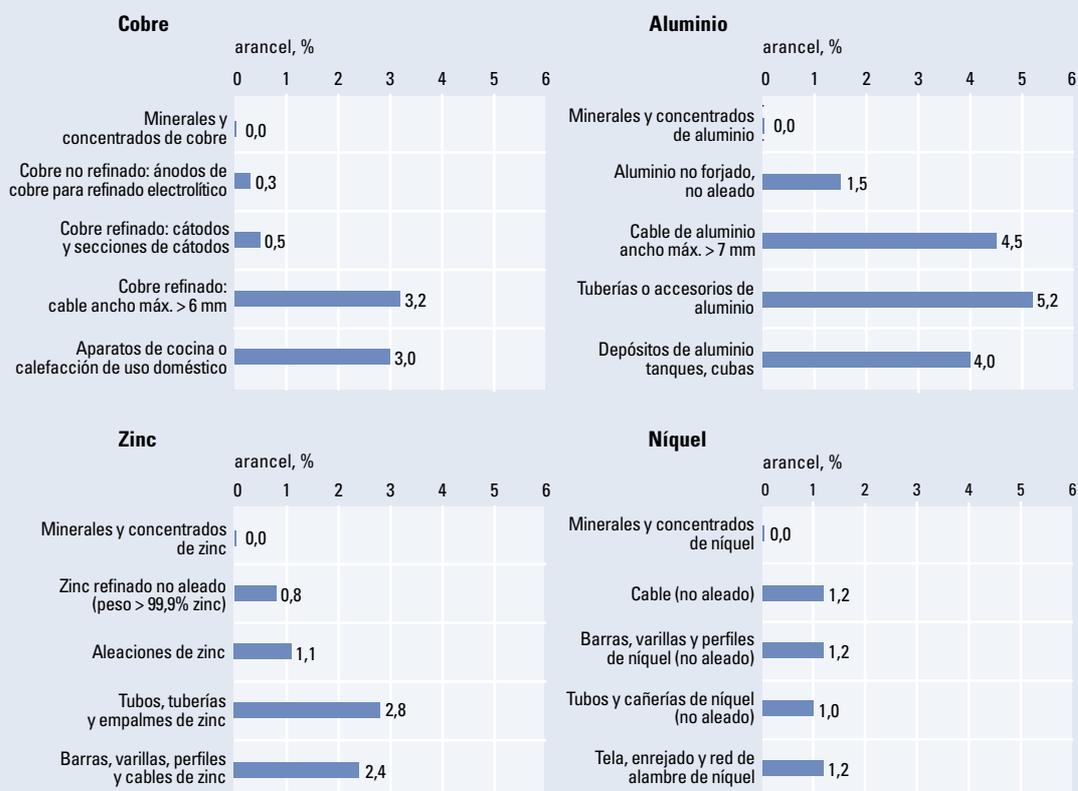
Administración y Distribución de la Riqueza Mineral

Los gobiernos que expanden rápidamente su producción minera también deben hacer frente a los efectos que se generan en otras partes de la economía. Si no son cuidadosos, se pueden encontrar sufriendo algunos de los peores síntomas del ‘mal holandés’ descrito anteriormente. Lo importante aquí es realizar una evaluación realista de las perspectivas de explotación de minerales. Si los minerales tienen perspectivas importantes a largo plazo, el gobierno puede elegir acertadamente realizar ajustes en la economía, suponiendo que los trabajadores se verán obligados a trasladarse a empleos que no sean de las industrias exportadoras más tradicionales. No obstante, también pueden aliviar el trauma que significa la transición hacia la extracción de minerales usando de manera temporal las utilidades generadas por los minerales con el fin de apoyar la moneda o capacitar a los trabajadores despedidos.

La medida cómo las operaciones mineras benefician a las comunidades locales ha cambiado con el paso del tiempo. En términos generales, el empleo en el sector de la minería está bajando en la mayor parte del mundo, aun cuando la producción aumenta. También se está volviendo mucho más especializado. Hoy en día existen muchos menos trabajos

Cuadro 8–1. Barreras Arancelarias que Obstaculizan el Desarrollo Industrial en Países Mineros

Los estados dependientes de la minería que desean avanzar a una producción de mayor valor podrían hacerlo realizando más actividades de procesamiento en su propio territorio. Sin embargo, pronto se ven envueltos en problemas propios del régimen mundial de comercio.^a (Ver los Gráficos más abajo.) Aunque los países industrializados no tienen problemas en importar minerales no procesados –como aluminio, cobre, plomo, níquel, estaño y zinc– asumen una actitud muy diferente con respecto a los artículos manufacturados. Si los mismos metales son transformados en cableado eléctrico, por ejemplo, o en artículos domésticos en los países industrializados, pueden estar sujetos a barreras arancelarias y no arancelarias. En general, mientras más procesados sean los artículos, más alto es el arancel.



Los datos representan el arancel de importación de la Unión Europea, Estados Unidos, Canadá, Japón y Australia.

Fuente: Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, Análisis Comercial y Sistemas de Información

^a Oxfam America (2001)

semicalificados de ‘pico y pala’ de los que hubo alguna vez y a menudo es difícil para las personas de la comunidad local ocupar un cargo en la mayoría de los puestos calificados. Además, al parecer una estrategia corporativa basada en la tercerización de servicios, unida a un mejor transporte y una menor fuerza de trabajo implica que incluso la alimentación y otros insumos similares pueden ser suministrados cada vez más por proveedores extranjeros o al menos no locales. Si los gobiernos y otros actores desean asegurar que las comunidades locales obtengan una mayor parte de los beneficios generados por las operaciones mineras, necesitan descubrir vías para compensar estas tendencias.

Distribución de la Riqueza

Uno de los temas más polémicos es cómo repartir los ingresos de la minería entre el gobierno central y las comunidades y gobiernos locales de regiones mineras. Decidir qué monto de cualquier ingreso adicional generado por la minería será destinado al nivel local en oposición a otros objetivos nacionales, es una decisión política dentro del ámbito de acción de un gobierno soberano. Pocos países con desarrollo mineral han sido capaces de resolver satisfactoriamente este problema. El no lograr resolverlos puede tener graves consecuencias para el gobierno y las empresas, y posiblemente crear tensiones e incluso conflictos con las comunidades locales. No existe una regla empírica para decidir sobre la división de los ingresos. Gran parte de esto dependerá de las circunstancias locales: del monto de los excedentes, por ejemplo, como también del nivel de desarrollo que rodea a la mina y las necesidades de la comunidad local *versus* las del resto del país. Los gobiernos también tendrán que considerar las preferencias locales: ¿pagos directos por el uso del territorio, o un mayor gasto estatal en servicios?

Los gobiernos disponen de muchas maneras distintas de distribuir los beneficios en el ámbito local.³⁰ Un método clave es una distribución más cuidadosa de los ingresos fiscales entre los distintos niveles de gobierno y otros grupos de interés. En Perú, por ejemplo, la ley de minería (conocida como el Canon Minero) señala que el gobierno central debe reunir un porcentaje fijo, que será pagado a las autoridades regionales. Sin embargo, debido a ‘problemas fiscales’, el gobierno central ha retrasado por años estas transferencias a los gobiernos locales.³¹ Esto ha generado una importante y áspera polémica política.

Algunos programas de reformas del sector minero han incluido diferentes tipos de reformas fiscales, pero se ha puesto más atención al tipo y al nivel de aplicación de impuestos que a la descentralización fiscal o a la distribución de ingresos. En Indonesia, el gobierno central que bajo el régimen anterior mantenía los ingresos muy cerca del centro, actualmente ha emprendido un programa radical de descentralización, que traspasará muchos poderes a las regiones.³² En teoría, esto posibilitará que las regiones retengan el 80% de los ingresos generados por las actividades mineras realizadas dentro de sus límites. Sin embargo, el proceso total aún se encuentra en un estado de cambio y existen serias dudas sobre la capacidad técnica de la administración local para manejar estas nuevas responsabilidades. En realidad, pocos países tienen medidas para la distribución de ingresos más allá del nivel nacional.

Algunos gobiernos han tenido éxito en la distribución de ingresos, sin embargo, otros no tanto. En parte esto se debe a un asunto de capacidad: muchos de estos países simplemente no tienen el personal o las habilidades para hacer bien el trabajo. Las comunicaciones también constituyen un problema –un flujo insuficiente de información entre los diversos departamentos de gobierno y entre el gobierno central y los gobiernos locales a menudo provocará que las necesidades locales sean pasadas por alto o sean mal interpretadas. La incapacidad para distribuir los ingresos generados por la minería de modo eficaz también puede ser un reflejo de debilidades más generales en la gobernanza, como por ejemplo, corrupción, rendición de cuentas deficiente, falta de transparencia y carencia de procesos democráticos de toma de decisiones. Además, existen asuntos políticos –que incluyen conflictos centrados en diferencias étnicas o raciales o en las diferencias de las agendas políticas nacionales, regionales y locales.

Una mayor complicación para los países que emprenden determinadas políticas es que aquellos que dependen del Fondo Monetario Internacional (FMI) pueden encontrarse en conflicto con este organismo. La acción de apartar fondos de una determinada fuente de

aplicación de impuestos y destinarlos a un propósito específico recibe el nombre de ‘inscripción hipotecaria’ –técnica que va en contra de la política del FMI sobre manejo y presupuesto fiscal. Aunque en principio el FMI no se opone a la distribución de ingresos, un código minero que facilite transferencias directas de este tipo puede violar el acuerdo previo del gobierno anfitrión con el FMI con respecto a préstamos de ajuste estructural. En teoría, esto podría ser evitado si se permite que los mismos gobiernos locales cobren impuestos a las empresas mineras. Sin embargo, esto es aun más riesgoso, ya que constituiría un importante cambio de poder entre el centro y las regiones. En algunos países con sistemas legales unitarios, el gobierno local tiene poco o nada de poder en la aplicación de impuestos, de este modo, este paso requeriría un cambio constitucional fundamental. Además, esto agradaría aun menos al FMI, ya que el Fondo no es partidario de la descentralización fiscal, y podría, entre otras cosas, provocar un aumento en el gasto público total que podría agudizar la inflación.

Existen varios otros modelos que permiten señalar de qué modo el gobierno, las empresas y otros actores podrían distribuir los ingresos en el ámbito local. (Ver Capítulo 9 para más detalles sobre este tema.) En especial cuando la administración local es débil, una opción es que las empresas mineras asuman por sí mismas algunas de estas funciones de distribución. En PNG, por ejemplo, el gobierno estableció un Sistema de Crédito Tributario para la Infraestructura que permite al operador de la mina gastar hasta un 0,75% del valor de las ventas brutas en proyectos aprobados y considerar esa cantidad como un impuesto corporativo ya pagado.³³ La mayoría de los proyectos implican actividades de salud y educación, junto con otros servicios tales como suministro de agua, carreteras y seguridad policial. Cuando las empresas deciden qué proyectos realizar, deben consultar con todos los niveles de gobierno, como también con las comunidades locales. Aunque capitalizar de este modo en las capacidades de la empresa ciertamente acelera la inversión para el desarrollo, también puede disminuir las oportunidades de que los gobiernos locales mejoren sus propias capacidades. Cualquier esquema de este tipo probablemente debe ser temporal e involucrará una devolución lo más rápido posible a las instituciones de gobierno local. Una particular falla del esquema elaborado por el gobierno de PNG es que, aunque éste fue introducido debido a la falta de capacidad del gobierno, no permite que los operadores obtengan créditos para proyectos de desarrollo de capacidad.

La Vida Una Vez Terminadas las Actividades Mineras

En el largo plazo, las economías de uso intensivo de minerales también deben planificar para cuando éstos se agoten. Los gobiernos prudentes considerarán las mejores maneras de ocupar sus utilidades para realizar inversiones productivas.³⁴ En términos generales, existen dos opciones; la primera es realizar inversiones que producirán una rentabilidad financiera calculable. Estas inversiones podrían incluir bienes raíces o capitales financieros tales como bonos y valores. Es más probable que esto ocurra en países más ricos que disponen de una mayor flexibilidad en el uso de sus fondos y que pueden posponer más fácilmente el gasto del gobierno. También es probable que estos países tengan mercados locales más grandes que ofrecen mayores oportunidades de inversión –aunque también pueden optar por invertir en el extranjero para no arriesgar todo en un solo lugar. La segunda opción es invertir en haberes que produzcan lucros menos calculables. Esto podría implicar, por ejemplo, infraestructura física y también desarrollo humano como capacidades y servicios de educación y salud. Es probable que la mayoría de los países más pobres elija este enfoque. Las empresas y los grupos de la sociedad civil también pueden jugar un importante rol en estas inversiones y en asegurar que los beneficios se mantengan en el ámbito local. (Ver Capítulo 9.) En algunos casos las plantas de procesamiento se encuentran en áreas cercanas a

las minas y una vez que éstas cierran muchas de estas plantas continúan operando utilizando otras fuentes de alimentación.

En cualquier caso, es extremadamente importante reconocer al comienzo de la planificación del proyecto que se producirán costos al término de las operaciones: cuáles serán éstos y de qué modo afectarán las obligaciones del gobierno. Los costos terminales son numerosos, diversos y a veces muy grandes, algunos ejemplos incluyen:

- un incremento repentino del desempleo y otros costos sociales como una región enfrentada a un desempleo relativamente alto;
- la necesidad de pagar para mantener caminos, sistemas de telecomunicaciones, suministro eléctrico u otro tipo de infraestructura, pago que anteriormente era realizado por la empresa;
- la necesidad de tratar el agua que sale del yacimiento con el fin de mantener un flujo de agua de una calidad apropiada después del cierre.

Es necesario que exista un acuerdo claro sobre el rol que le cabe al gobierno nacional, al gobierno local, a las empresas y quizás a otros actores cuando se trata de asumir estos costos. Si este punto no se plantea explícitamente ni se zanja al comienzo del proyecto minero, será un problema difícil de tratar una vez que la rentabilidad disminuya y la empresa comience a buscar su próxima oportunidad. También podría generar la presión de tener que evitar las consecuencias manteniendo activa una operación que no es rentable.

Mientras más fuertes sean las disposiciones que regulen la transición a una economía posminería, menores serán las presiones políticas que recaigan en el gobierno y las empresas para que mantengan operativas minas no rentables. Esto podría reducir el costo de los subsidios para ambos actores. Dado que las minas no rentables pueden ser las más propensas a disminuir los controles ambientales o la seguridad del trabajador, también podrían generarse otros beneficios.

La planificación eficaz es un requisito fundamental si los gobiernos están determinados a administrar los recursos con el fin de fomentar el desarrollo sustentable. Los ministerios de minería deberían trabajar en conjunto con los de finanzas, planificación, medio ambiente, trabajo y asuntos sociales –los cuales pueden jugar un papel importante en el diseño de los tipos de intervención que aumentarán el impacto positivo de la minería. En la actualidad los gobiernos también trabajan estrechamente con organizaciones no gubernamentales (ONG) y empresas mineras– reuniendo sus conocimientos y capitalizando sus diferentes habilidades y experiencias. En el Taller de MMSD sobre Manejo de la Riqueza Mineral, se identificó la necesidad de que participaran todos los grupos de interés en los procesos de toma de decisiones concernientes a una distribución más amplia de la riqueza mineral, como también se destacó la necesidad de esclarecer los roles y responsabilidades de los distintos actores.³⁵ El código minero de PNG entrega un muy buen ejemplo de un marco para toma de decisiones basada en un proceso del Foro sobre Desarrollo del Banco Mundial.

Cómo Hacer Frente al Agotamiento de los Recursos

Más allá de considerar el uso de recursos en el corto o mediano plazo, los gobiernos también deben considerar las repercusiones que tiene el agotamiento de recursos limitados. Esto ha hecho que alguno propongan modificaciones al modo en que los gobiernos dan cuenta del aporte de las industrias extractivas al ingreso nacional. Las mediciones convencionales de actividad económica, en especial el PIB, no tienen en consideración la depreciación del

capital natural, ya sea en términos de agotamiento de las reservas minerales o de degradación general del medio ambiente. Los métodos de medición de recursos, por otro lado, asumen una visión más realista al preparar estados de cuenta en los que se considera la depreciación de los activos naturales. Finalmente, esto también podría producir un mayor uso de un indicador de rendimiento económico más preciso –un producto nacional neto verde o un “producto interno ecológico”.³⁶

Estas técnicas ayudan a destacar la escasez de recursos, desalientan una explotación excesiva y permiten una evaluación más exacta de la productividad relativa de los distintos sectores económicos.³⁷ Un buen ejemplo lo constituye el Índice de Presupuesto Sustentable de Botswana (SBI, *Sustainable Budget Index*), que apunta principalmente a recuperar las rentas de recursos de la extracción de diamantes. Este índice es la relación entre los gastos fiscales, exceptuando los de la salud y la educación, y los “ingresos corrientes” del gobierno –aquellos que superan a los que se obtienen de la explotación de diamantes. El grado de sustentabilidad del actual gasto fiscal puede ser inferido del SBI: un valor igual o inferior a 1 indica que el consumo del gobierno ha sido financiado mediante fuentes distintas a la minería de diamantes y que todos los ingresos obtenidos del sector de los minerales han sido utilizados en inversión pública.³⁸ Una debilidad en los métodos de verificación de recursos consiste en que pueden no representar adecuadamente los avances tecnológicos que inciden en la disponibilidad de reservas minerales. (Ver Capítulo 4.)

Corrupción

En algunos países un importante obstáculo para realizar una distribución de las ganancias de la minería con equidad es la corrupción. Algunas empresas del sector de los minerales incurren en diversas actividades ilícitas y se sienten obligadas –o deciden– sobornar a funcionarios como una manera de obtener licencias y permisos; para adquirir poder monopólico que frustre a la competencia; para obtener acceso preferencial a prospectos, bienes o crédito; o para influir en decisiones judiciales. Las empresas pueden realizar dichos pagos por interés en la productividad del negocio, pero finalmente dicho sistema provoca un enorme daño –no sólo debilita la estructura social de un país, sino que también distorsiona las prioridades del gobierno, debilita la eficiencia global y finalmente disminuye el crecimiento económico y posiblemente provoca inestabilidad y conflictos.³⁹ La corrupción también resta ingresos que los países deben invertir en desarrollo humano. De hecho, parece haber una fuerte correlación entre altos niveles de corrupción y bajos niveles de desarrollo humano.⁴⁰

Todos los países sufren de cierto grado de corrupción. Las democracias más maduras constantemente están alertas: importantes políticos del Reino Unido, Alemania y Francia han sido investigados por aceptar pagos de parte de empresas que esperaban un trato preferencial. Sin embargo, los países más pobres son los más vulnerables, ya que las oportunidades –y necesidades– son mayores y los sistemas de control a menudo son menos rigurosos. Muchos funcionarios públicos de los países más pobres trabajan por salarios muy bajos y con frecuencia deben realizar otros trabajos para complementar sus ingresos. De este modo, pueden sentirse tentados a complementar sus ingresos aceptando o exigiendo sobornos. Al mismo tiempo, los sistemas burocráticos y de administración pueden ser débiles. Muchos funcionarios tienen amplios poderes de decisión, lo cual les permite trabajar con poca o ninguna supervisión y tomar decisiones con importantes implicaciones para las empresas mineras. Los funcionarios corruptos también saben que existen pocas oportunidades de que

sean capturados e incluso menos posibilidades de ser castigados, ya que los sistemas de auditoría financiera a menudo son deficientes o también son corruptos. En resumen, una gobernanza deficiente hace que la corrupción sea más frecuente.

Minería y Corrupción

El indicador más ampliamente aceptado del alcance de la corrupción en el campo internacional fue ideado por una ONG con sede en Berlín, Transparencia Internacional (TI), y en él se reúne la opinión de gente de negocios, académicos y analistas nacionales con respecto al alcance de la corrupción en 91 países. La información se ha reunido con el propósito de elaborar un Índice de Percepción de la Corrupción (CPI, por su sigla en inglés) con puntuaciones que van de 10 (muy limpio) a 0 (muy corrupto). La corrupción parece ser especialmente frecuente en países que poseen la mayor cantidad de recursos naturales. De los 32 principales países dependientes de la minería que se incluyen en el CPI, 23 obtuvieron puntuaciones inferiores a 5.⁴¹ Cabe destacar que varios de los países más corruptos son más bien productores de petróleo que de minerales.

¿Por qué el sector minero parece estar relacionado con altos niveles de corrupción? En parte, esto simplemente refleja el hecho de que muchas operaciones se producen en países pobres en donde la probabilidad de que se genere corrupción es mayor. Sin embargo, el sector de los minerales en sí presenta varias características que pueden ser consideradas factores que aumentan el riesgo.⁴²

- *Grandes desembolsos de capital* – La minería es una actividad de uso intensivo de capital. Una vez que una empresa decide iniciar una operación, debe comprometer altas sumas de dinero para operar las minas –a menudo sumas desproporcionadas en relación con la riqueza total del país anfitrión. La llegada repentina de fondos de tal magnitud y los flujos de cánones, impuestos y otros pagos representan grandes tentaciones para funcionarios mal pagados o inescrupulosos, que pueden estar trabajando en sistemas donde la información se manejan con poca transparencia.
- *Extensas regulaciones* – La mayoría de los gobiernos intenta, comprensiblemente, regular muy de cerca el sector de los minerales y exige que las empresas cumplan todo tipo de condiciones y obtengan distintas clases de permisos y aprobaciones. Los gobiernos saben que las operaciones mineras, en especial aquellas a una escala suficientemente grande para interesar a las empresas multinacionales, tienen variados efectos –económico, social y ambiental– por que utilizan grandes cantidades de energía e infraestructura. Por lo tanto, los gobiernos desean ejercer un nivel de control razonable. Pero si los responsables de otorgar los permisos y certificados poseen amplios poderes de decisión, incluyendo la facultad de demorar las acciones, tienen abierta la posibilidad de aceptar un soborno.
- *Ubicaciones fijas* – Las empresas mineras sólo pueden trabajar donde hay minerales, así que, sus recintos de trabajo están determinados por las condiciones geológicas. Otras actividades, si se enfrentan con un ambiente difícil o una corrupción generalizada, pueden optar por instalar sus fábricas o empresas en lugares más agradables. Las empresas mineras tienen menos opciones; cuando los intereses son grandes, los funcionarios pueden verse en una situación privilegiada para exigir sobornos.

Las repercusiones de la corrupción –y el daño que provoca– se extienden más allá de la decisión de pagar o no pagar los sobornos. Las empresas mineras también se ven afectadas por la corrupción en cualquier estrato del gobierno. Si políticos o funcionarios desvían los ingresos de la minería a sus bolsillos o a cuentas de bancos extranjeros, en lugar de utilizarlos

para invertir en desarrollo humano, los miembros de la comunidad local pueden concluir con razón que la minería les entrega pocos beneficios.

En este caso, puede ser que las empresas no estén vinculadas con el problema, pero siempre sufren las consecuencias. En su calidad de invitados, las empresas mineras no sólo necesitan un permiso oficial para trabajar, sino también una autorización menos tangible pero igualmente importante, la ‘licencia social’. Las empresas sólo pueden obtener esta última –y renovarla con regularidad– si sus actividades realizan una contribución económica y social que sea claramente valiosa. Cuando las comunidades locales ven que la distribución de ingresos es injusta, es probable que realicen protestas e incluso desalojen a sus invitados.

La corrupción de los funcionarios locales también puede crear un vacío de gobernanza que empuje a las empresas mineras a asumir demasiadas

responsabilidades. Cuando la administración es débil y corrupta, en especial en lugares remotos, las empresas mineras pueden tender fácilmente a asumir tareas propias del gobierno. Aunque esto puede generar ganancias en el corto plazo para las comunidades locales, también puede acumular problemas para el futuro: los funcionarios corruptos se sienten aun menos presionados si saben que la empresa interviene y disimula sus deficiencias. Esto puede dejar un costoso legado a las empresas cuando la mina cierra.

Acción Internacional Contra la Corrupción

Conscientes del alcance de la corrupción y del corrosivo daño que provoca, muchos gobiernos, empresas, ONG e instituciones internacionales han realizado decididos intentos para abordar el problema. El FMI, por ejemplo, pone trabas a sus operaciones en países donde cree que la corrupción afecta el desempeño económico. El Banco Mundial, por su parte, está decidido a alejarse de la corrupción y para ello cuenta con sanciones para firmas y gobiernos que incurren en prácticas corruptas: las firmas que han resultado culpables de ofrecer sobornos son eliminadas de futuras negociaciones del Banco Mundial en el todo mundo.

Los distintos gobiernos también están determinados a luchar contra la corrupción de las empresas que operan en el extranjero. Estados Unidos fue el primer país en adoptar medidas –la Ley de Prácticas Corruptas en el Extranjero de 1977, que penaba el soborno a funcionarios extranjeros.⁴³ Pero pasaron casi veinte años antes de que otros países siguieran el ejemplo y firmaran acuerdos internacionales. En 1996, la Organización de Estados Americanos elaboró la Convención Interamericana contra la Corrupción, suscrita por sus 21 países miembro.⁴⁴ En 1997, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) elaboró el Convenio de Lucha Contra la Corrupción de Agentes Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales Internacionales, a la fecha suscrita por 34 países –los 29 miembros de la OCDE más otros cinco. Aplicado desde febrero de 1999, este convenio es un intento por erradicar la “entrega” de sobornos a funcionarios extranjeros, intento en el que cada país asume responsabilidad por las actividades de las empresas



nacionales y de lo sucedido en su propio territorio.⁴⁵ Las empresas deben mantener registros apropiados de rendición de cuentas y realizar auditorías externas. Las empresas que sean encontradas culpables de sobornar a funcionarios extranjeros serán suspendidas de propuestas de contratos públicos futuros. Por el convenio, los gobiernos deben prohibir también a las empresas la inclusión de los sobornos entre los gastos deducibles de la utilidad imponible.

Aunque el convenio de la OCDE es un avance importante, aún quedan muchas áreas poco definidas. Una de estas áreas que causa especial confusión es el hecho de que no se aborden los llamados “pagos de coimas o comisiones” (también conocidos como “pagos sucios” o “dinero rápido”) –pequeñas sumas entregadas a los funcionarios para impulsarlos a realizar su labor normal de manera más eficiente o más rápida. (La ley de Estados Unidos tampoco aborda dichos pagos.) De este modo, los gobiernos colocan a las empresas en una situación anómala –tanto ética como legalmente–, al permitirles hacer en el extranjero algo por lo que serían enjuiciadas en su país de origen.

Cómo Combatir la Corrupción en el Propio País

Aunque la corrupción es un problema mundial que afecta a muchos sectores además de la minería, donde la decisión internacional puede ser de ayuda, es probable que el éxito duradero deba ser construido internamente –mediante un esfuerzo conjunto que involucre a gobiernos, empresas y diversos grupos de la sociedad civil. Los gobiernos cumplen la función más importante de reducir firmemente las oportunidades para que se produzca corrupción, como también de intensificar el cumplimiento de la ley. Por ejemplo, deberían simplificar las complejas regulaciones de impuestos, exigir que las instituciones públicas trabajen de un modo más transparente y asegurar que las actividades de auditoría y adquisición permanezcan abiertas al escrutinio público. También deberían centrarse en limitar las decisiones administrativas relacionadas con la minería y la cantidad de personas que toman estas decisiones. Algunos de estos procedimientos pueden ser incluidos en los códigos generales de impuestos o en el código de minería; deberían determinar los criterios para tomar las decisiones como también asumir la entrega y renovación de títulos, el trato con subcontratistas y el cumplimiento de las normas internacionales de rendición de cuentas. Para que se cumplan las medidas anticorrupción también será necesario contar con un poder judicial eficaz.

Las empresas también tendrían que cumplir su parte, como ya lo hacen muchas. Algunas importantes empresas mineras han redactado de manera independiente códigos de conducta para sus empleados y representantes. Lamentablemente, en ocasiones cumplir estos códigos constituye otro problema. Gran parte depende del liderazgo moral y del ambiente establecido por los principales directivos de la empresa. Las empresas también necesitan diversos tipos de mecanismos para hacer cumplir estas medidas internas. Estos pueden ser líneas directas o canales a través de los cuales los empleados puedan informar faltas directamente a otra parte de la empresa –puede ser al departamento legal o una oficina regional o central. (Ver Cuadro 8–2.) En la actualidad, una empresa minera utiliza formularios éticos para que los empleados informen faltas al Comité Auditor de la empresa, que posteriormente trata estas irregularidades en una sesión cerrada de la junta directiva.⁴⁶

Sin embargo, las empresas buscarán la mejor posibilidad de cambiar el espíritu comercial general si trabajan con otras empresas –y no sólo las del sector minero– mediante cámaras de comercio locales o nacionales o a través de asociaciones industriales. Por ejemplo, podrían mantener una base de datos local que les permitiría compartir información sobre individuos

u organizaciones potencialmente corruptos. En el taller de MMSD/TI sobre este tema (ver Cuadro 8–3) todos acordaron que la clave es encontrar una manera de actuar en conjunto.

Una posición unida sobre este tema evitará la victimización de las empresas limpias. En Indonesia, una empresa minera, aunque legalmente no estaba obligada a hacerlo, ha divulgado voluntariamente los montos de cánones y otros pagos realizados al gobierno de Yakarta. Además de abrirse al conocimiento público, también reveló a las administraciones regionales de áreas mineras simplemente lo poco que estaban ganando —y también animó a otros grupos, incluyendo los militares, a exigir una tajada del pastel.

Una manera de evitar este tipo de repuesta es que todas las empresas contribuyan a un registro internacional voluntario de los pagos hechos por todas las empresas mineras a todos los niveles de gobierno.

El combate a la corrupción también requerirá mayores esfuerzos de distintos sectores de la sociedad civil. La corrupción prospera en la oscuridad, así que es vital exigir que las transacciones entre gobiernos y empresas se desarrollen abiertamente. Transparencia Internacional y sus organizaciones nacionales en conjunto con otras ONG, grupos de la comunidad y especialmente los medios de comunicación, pueden ayudar a vigilar las actividades de gobiernos y empresas. Las empresas instintivamente podrían preferir la autorregulación, pero tienen mucho que ganar de una auditoría externa, ya que incluso cuando intentan ser transparentes y publican sus pagos pueden ser puestas en tela de juicio. Al mismo tiempo, ellas y las ONG también pueden trabajar con los funcionarios públicos más honestos para ayudar a crear una atmósfera más abierta.

Una de las dificultades consiste en que, en los países donde el gobierno es débil, obviamente la sociedad civil también lo es. (Ver Capítulo 14.) Esto constituye un problema especialmente grave en muchos países africanos y en partes más remotas de otros países como Indonesia, por ejemplo, lugares en que pueden existir pocas organizaciones civiles eficaces. Para abordar este tema, muchas organizaciones internacionales, incluyendo a las de las Naciones Unidas y el Banco Mundial, como también diversas ONG tendrán que redoblar sus esfuerzos para fortalecer tanto el gobierno como la sociedad civil.

Cuadro 8–2. Línea de Ayuda Global de Conducta de Negocios de BHP Billiton

Después de la fusión de la empresa minera australiana BHP y su contraparte sudafricana Billiton en 2001, la Línea de Ayuda Global de la empresa, creada originalmente en 1998, fue mejorada introduciendo una capacidad regional para abordar temas importantes. Anteriormente, los empleados podían presentar un problema desde los sitios de operación a través de la Línea de Ayuda, la Comisión de Ética y la Junta Directiva, situadas en la sede corporativa de Melbourne. La nueva capacidad regional reunirá tres zonas horarias distintas y refleja la mayor concentración de fuerza laboral en África del Sur y América del Sur y la reducción de la misma en Australia. La Línea de Ayuda ofrece un acceso telefónico sin costo en emplazamientos globales claves con el fin de proporcionar apoyo a los empleados incapaces de resolver los problemas en el ámbito local.

Durante los años 2000 y 2001, BHP recibió 300 llamadas de empleados que necesitaban orientación y apoyo en temas éticos relativos a la empresa o su trabajo. Los más comunes incluyeron implementación práctica de las posiciones de Políticas y Estatutos de la empresa; sistemas de información, incluyendo uso de Internet y correo electrónico; e igualdad en el empleo, además de una cantidad de destituciones posiblemente erradas y temas con respecto a hostilidad de los empleados. Otros temas importantes incluyeron aclaración de viajes, recreación y políticas de beneficios; conflictos de intereses y uso de recursos de la empresa, y fraude. Aunque se recibió una cantidad relativamente menor de llamadas en relación con los casos de cumplimiento legal, se hizo un seguimiento a todos los problemas y se evitaron posibles brechas o conflictos.

Fuente: BHP Billiton

Proteger y Fomentar el Respeto de los Derechos Humanos

Por acciones independientes o en concomitancia con los gobiernos, las empresas mineras han sido acusadas de operar sin ninguna consideración con las comunidades locales y de responder a las protestas, en especial de grupos indígenas, con brutalidad y violencia. Hasta cierto punto esta preocupación por los derechos humanos refleja los problemas surgidos en la sección anterior: las empresas mineras sólo pueden trabajar donde se encuentran los minerales y éstos pueden localizarse en países y regiones donde los gobiernos cometen frecuentes violaciones a los derechos humanos de sus propios ciudadanos. Esto motiva acusaciones de complicidad o a veces de responsabilidad directa o indirecta, ya que las empresas han estado dispuestas a trabajar con regímenes represivos o en países con una gobernanza débil y un deficiente imperio de la ley, como los gobiernos de Suharto en Indonesia, Mobutu en Zaire o el régimen del *apartheid* de Sudáfrica. En el mejor de los casos, las empresas se han mostrado arrepentidas, pero por otro lado algunas parecen indiferentes a las violaciones a los derechos humanos cometidas en su entorno, y las consideran como un ámbito que escapa a su responsabilidad.

Considerando la magnitud de la inversión, el emplazamiento fijo de las operaciones y el largo período que debe transcurrir antes de poder recuperar la inversión, las empresas necesitan estabilidad política. Pero, ¿qué significa ‘estabilidad política’ en este contexto? Una opinión tradicional sostiene que, en especial en países pobres, el mejor sistema para garantizar la estabilidad es la dictadura. Los interminables cambios de gabinete, las continuas elecciones o los ciclos de golpes y contragolpes de Estado que se pueden observar en algunos países representaban una gran preocupación para los inversionistas. Estos se sentían muchos más cómodos –como hicieron algunos en instituciones financieras internacionales– con la figura estable de un ‘presidente vitalicio’ como el general Suharto, por ejemplo. Si bien los excesos de estos regímenes a veces eran desagradables, eran considerados un paso necesario en el proceso de desarrollo, o bien las conciencias de las empresas eran tranquilizadas mediante esporádicas simbólicas declaraciones de rechazo.

Un problema real puede ser definir de si existe o no un amplio consenso entre los principales grupos sociales en cuanto a si la minería es importante para la estrategia de desarrollo nacional. Chile se ha visto favorecido por los inversionistas, entre otras razones, debido a que es muy poco probable que el país elija algún tipo de gobierno que no otorgue a la minería un rol fundamental en el futuro del país. Pero en otras circunstancias menos democráticas, ¿se retrasa la industria en su tarea de llegar a todos los elementos de la sociedad por el hecho de confiar demasiado en los contactos personales con el ‘hombre fuerte’? ¿No determina lo anterior que la hostilidad hacia la minería sea un tema político importante para la oposición?

Hasta cierto punto, las actitudes de la empresa han reflejado las de sus gobiernos de origen.

Cuadro 8-3. Taller sobre Asuntos de Corrupción en el Sector de la Minería y los Minerales

En un taller de MMSD organizado en conjunto con Transparencia Internacional se identificaron maneras de abordar los temas de corrupción que afectan al sector de la minería y los minerales. Estos incluyeron:

- capacitación en todos los niveles de las empresas sobre cómo hacer frente a los temas de corrupción,
- códigos de conducta de las empresas diseñados para ser aplicados a los contextos global y local,
- asociaciones y cooperación entre las empresas y otros grupos de interés para compartir información y seguimiento e impulsar reformas con el propósito de disminuir los criterios personales y otros incentivos para la corrupción,
- mecanismos internacionales para vigilar y comparar hechos de corrupción.

Fuente: MMSD (2001b)

En especial durante los años más difíciles de la guerra fría, los países de origen estaban preparados para tolerar abusos a los derechos humanos cometidos por regímenes autoritarios, con tal que éstos estuvieran del lado ‘correcto’. Pero desde comienzos de la década de 1980 y, en especial tras la caída del comunismo, se ha visto un marcado cambio en las actitudes internacionales. Actualmente, los gobiernos de los países de origen ven pocos beneficios en apoyar a regímenes autoritarios –de hecho, los consideran una responsabilidad, un obstáculo para un comercio e inversión seguros y estables.

Las empresas multinacionales también tienen menos incentivo para cooperar con gobiernos autoritarios. No solamente recibirán poco apoyo de parte de sus propios gobiernos, también se expondrán al escrutinio mundial realizado por los medios de comunicación y las ONG internacionales. Una cantidad de empresas de alto perfil está en la mira por actividades de sus sucursales en el extranjero –por contratar niños, por ejemplo, o pagar sueldos excesivamente bajos.⁴⁷ Las empresas mineras pueden sentir que se encuentran menos expuestas ya que producen productos intermedios más que artículos de consumo, los que son vulnerables al boicot público. Pero el caso de Shell en Nigeria, por ejemplo, (en que la empresa fue condenada por guardar silencio mientras el gobierno cometía violaciones a los derechos humanos), demuestra que los grupos de la sociedad civil se han vuelto cada vez más sofisticados para reunir información sobre atropellos a los derechos humanos.⁴⁸ A través de Internet y los medios interesados, los descubrimientos y recomendaciones pueden definir y destacar estos problemas de manera muy importante.

En el plano formal, las únicas entidades sujetas a la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1949 y la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo de 1986, son los estados, ya que sólo ellos han firmado los pactos correspondientes. Sin embargo, en años recientes se ha observado un importante cambio en las actitudes internacionales con respecto a las violaciones a los derechos humanos. Un cambio importante que se ha manifestado es la actitud menos reverente hacia la soberanía. Las personas tienen derechos sin importar su nacionalidad y por lo tanto deben apelar a la protección internacional. Naciones Unidas, por ejemplo, asume en la actualidad un rol más proactivo y es más probable que apoye la intervención en los casos más graves. En segundo lugar, la tarea de proteger los derechos humanos es considerada cada vez más como un tema que traspasa las fronteras de los estados, aunque aún es un tema muy polémico. Esta es, en parte, una percepción de la relativa debilitación del poder y los recursos del Estado debido a que algunos ceden muchas más actividades al sector privado y en especial a empresas transnacionales. Pero junto con el poder llega la responsabilidad, y algunos sostienen que la influencia y el alcance de las transnacionales también debería exigir de su parte la responsabilidad no sólo de respetar los derechos humanos, sino también de apoyarlos. Un tercer cambio, que está entrando gradualmente a los grupos de la sociedad civil, es la idea del desarrollo basado en los derechos: la noción de que las personas deben estar en condiciones de exigir, por ejemplo, servicios de salud o educación no como un regalo del gobierno o una empresa, sino como un derecho.

Esta nueva atmósfera se presenta ante las empresas mineras con difíciles y complejos desafíos. Algunos de los problemas más disputados tienen relación con los derechos de tierras, los que son tratados en el Capítulo 7. En esta sección, la atención se centra en algunas críticas decisivas que reciben las empresas mineras en relación con los derechos humanos: el hecho de que éstas se asocien con fuerzas de seguridad, violen los derechos laborales y trabajen con ‘regímenes paria’.

Fuerzas de Seguridad

Algunos de los peores casos y acusaciones de violaciones a los derechos humanos se producen cuando las empresas confían en las fuerzas nacionales de seguridad tanto para obtener control de las tierras como para defender sus instalaciones. Los depósitos minerales a menudo se encuentran en áreas remotas, en cuyo caso los representantes de la empresa, los funcionarios de gobierno y las fuerzas de seguridad carecen de toda experiencia sobre el idioma y las tradiciones locales, no tienen parámetros de cómo tratar las demandas de ocupación tierras o respeto a los medios tradicionales de subsistencia, o piensan que sin ninguna norma sobre sus acciones, se pueden comportar como deseen. En la actualidad, la atención internacional se ha volcado más sobre las acusaciones en materia de derechos humanos.

Un importante ejemplo de violencia relacionada con fuerzas de seguridad en un área minera es la mina de oro y cobre de Grasberg. Esta mina está ubicada en la provincia indonesia de Papua (antes Irian Jaya). El gobierno de Indonesia es el dueño de la mina, mientras que un afiliado de la empresa estadounidense Freeport McMoRan Copper and Gold Inc. opera la mina. La minería de esta provincia siempre tuvo posibilidades de estar en riesgo, debido a la prolongada lucha por la independencia. El área de la mina ha sido protegida durante largo tiempo por fuerzas de seguridad de Indonesia financiadas por el gobierno —a veces llegando la cantidad de 1200 efectivos. Durante la vida de la mina se ha denunciado nada menos que 200 asesinatos en la zona, en su mayoría civiles desarmados; además, existen pruebas de otros abusos generalizados, incluyendo violaciones, desaparición de personas, hostigamiento y reasentamientos obligados.⁴⁹ No existen pruebas de que las empresas tengan alguna participación directa, pero la naturaleza de las relaciones entre éstas y los militares indica, según la opinión de algunas personas, que algunas empresas son culpables por asociación o complicidad.

En años recientes, Freeport ha tomado medidas para apoyar los derechos humanos. En febrero de 2001, introdujo una política social y de derechos humanos revisada que establece la Declaración Universal sobre Derechos Humanos como norma para todas las actividades de la empresa. En la actualidad se solicita a todo el personal y los trabajadores del Departamento de Relaciones de Comunicaciones y Seguridad que firmen una carta de garantía que asegure que no han participado en violaciones a los derechos humanos y que no tienen conocimiento de alguno de estos sucesos en relación con las actividades de la empresa.⁵⁰

Bolivia también ha visto a las empresas mineras y a las fuerzas de seguridad trabajando en conjunto. La utilización de fuerzas de seguridad en contra de los mineros produjo masacres en 1942, 1949, 1965 y 1967.⁵¹ Más recientemente, en 1996, una disputa entre una administración agresiva y mineros locales muy tradicionales provocó una toma de rehenes y un violento enfrentamiento entre trabajadores y fuerzas de seguridad, que dejó 9 muertos y 32 heridos.⁵²

Siempre existen riesgos cuando se resguardan minas en áreas disputadas o rodeadas por conflictos. Además, cuando existe un conflicto grave e intervienen los militares, estos se convierten en parte del problema. Frecuentemente el personal de seguridad, sea contratado por el gobierno o la empresa, es extranjero con poco conocimiento y respecto por las costumbres y tradiciones locales. Cuando el personal de seguridad se comporta de manera no apropiada o torpe, se puede originar una violenta respuesta de la comunidad y una posterior escalada de conflictos.

Los Derechos Laborales y la Represión de los Sindicatos

Históricamente, algunas empresas mineras presentan un pobre registro tratándose de respetar los derechos de los trabajadores. Dejando de lado los sueldos bajos y las difíciles condiciones en las cuales los mineros a menudo se ven obligados a trabajar, los trabajadores frecuentemente son víctimas de violentos abusos.⁵³ Es alentador ver cuánto han mejorado las relaciones administración/trabajadores en las empresas líderes de la industria. Sin embargo, esta mejoría no ha sido uniforme y aún es frecuente observar problemas en países con gobiernos autoritarios.

Las normas que las empresas deberían respetar se enmarcan en los diversos convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), los que establecen el derecho a la libre asociación y a la negociación colectiva. Sin embargo, en países autoritarios o en conflicto estos derechos frecuentemente son negados. Incluso las normas de la OIT aún no son reconocidas universalmente en los países más avanzados, y su aplicación práctica a menudo se produce mucho después de la aprobación legal.

Uno de los países más peligrosos para los sindicatos es Colombia, país que generalmente representa una cifra cercana a los dos tercios de las muertes de sindicalistas al año. En marzo de 2001, se informó que dos líderes del sindicato de mineros habían sido asesinados una vez finalizadas las negociaciones con la empresa Drummond Coal.⁵⁴ Nadie ha sido arrestado por este hecho hasta la fecha. En ocasiones, las empresas operan en conjunto con las fuerzas de seguridad estatales para terminar con las huelgas. Cuando 3.800 trabajadores de un sindicato colombiano decidieron comenzar una paralización en la mina de carbón El Cerrejón de Exxon en Guajira, el presidente envió al ejército a ocupar la mina y terminar el paro.⁵⁵

En algunos países, los derechos de los mineros también se ven amenazados por las difíciles y peligrosas condiciones de trabajo. De acuerdo con cifras oficiales, en la industria china, por ejemplo, se producen alrededor de 10.000 muertes cada año, aunque según la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL) es probable que la cifra real se acerque más a las 20.000 muertes, dado que las autoridades a menudo ocultan los accidentes laborales.⁵⁶

En India, el trabajo forzado aún es un problema. El gobierno de la India ratificó en 1954 el Convenio 29 de la OIT sobre trabajo forzado, y en 1976 aprobó la Ley de (abolición del) Trabajo Forzado. Sin embargo, entre 1976 y 2001 se identificó a más de 280.000 trabajadores forzados en los estados indios.⁵⁷ Algunos participaban en instalaciones de minas en pequeña escala, en especial aquellos que trabajan en el sector de los minerales de construcción. La mayoría de estos trabajadores han sido rehabilitados en el marco de un plan patrocinado por el gobierno central. A pesar de este esfuerzo, el trabajo forzado puede ser frecuente en algunos estados, en particular dentro de la minería en pequeña escala.⁵⁸

Los Estados 'Paria'

Aunque existen señales de mejoría con respecto a la situación de los derechos humanos en algunos países, no se puede decir lo mismo de Myanmar (ex Birmania), que actualmente es considerado uno de los países paria o de los peores del mundo. Este país, en el cual una junta militar impidió que un gobierno electo asumiera el poder, presenta algunos de los abusos a los derechos humanos más graves. En una reciente evaluación del Banco Mundial, se concluyó que la cuarta parte de todos los niños entre 10 y 14 años trabaja; además, una resolución de la Comisión de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos condenó "el deterioro de la

situación de los derechos humanos... incluyendo ejecuciones extrajudiciales, por sumario o arbitrarias, desapariciones forzadas, violaciones, torturas, trato inhumano, arrestos masivos trabajos forzados, reubicación forzada, libertad de reunión, asociación, expresión y movimiento”.⁵⁹

Myanmar tiene muchos depósitos de minerales, incluyendo piedras preciosas, estaño, cobre y níquel –aunque la minería representa sólo un pequeño porcentaje del PIB. La vida en las minas de jade es especialmente dura y peligrosa.⁶⁰ Los mineros, que pueden ser obligados a trabajar, aún carecen del equipamiento básico, tal como martillos neumáticos, bombas de agua y correas transportadoras. También encienden las mechas con cigarrillos y extraen el jade del suelo con sus propias manos. No existe equipo de seguridad. En promedio, los mineros realizan 50 viajes diarios para entrar y salir de una mina a tajo abierto por un salario aproximado de US\$1, un tercio del cual gastan en agua y alimentación. Un informe reciente indica que el gobierno asumió el control de la mayor parte de las operaciones mineras que contrabandean jade y piedras preciosas a China y Tailandia.⁶¹ Cuando en 1998 el gobierno asumió el poder en el área minera de Yawo, las violaciones a los derechos humanos eran algo común, y de acuerdo al Sindicato Nacional Karen, estos abusos incluían asesinatos extrajudiciales, golpizas, extorsión y saqueos.⁶²

Actualmente, la condena internacional de este régimen ha provocado que la mayoría de las empresas mineras dejen el país. La empresa minera estadounidense Newmont se retiró luego de una declaración de su gobierno que prohibía realizar nuevas inversiones de ese país en Myanmar.⁶³ Además, la mayor parte de las otras empresas ha declarado que se mantendrán fuera: Rio Tinto, por ejemplo, anunció en 1997 que no invertiría en este país debido a las violaciones a los derechos humanos.⁶⁴ No obstante, a comienzos de 1999 se pensaba que existían nueve empresas extranjeras con importantes inversiones en Myanmar.⁶⁵ Algunas pertenecían a otros países de la región, mientras que otras eran empresas pequeñas de Australia y Canadá.

Uno de los temores se refiere a que las empresas con el mayor compromiso con los derechos humanos y con la mejor reputación en cuanto a la protección de los mismos se retiren pronto de los estados paria o de baja categoría, mientras la minería extranjera y otros tipos de inversión sigan manifestándose en empresas menos identificables cuyo origen y propiedad son difíciles o imposibles de registrar. Esto es similar a las ‘redes de arrastre’ en el Pacífico, que bajo la cobertura de empresas intermediarias continúan realizando prácticas condenadas universalmente.

Un Compromiso Renovado con los Derechos Humanos

Durante los últimos diez años el mundo ha prestado mayor atención a los derechos humanos. Los estados que toleran las violaciones a los derechos humanos dentro o fuera de sus fronteras, tienen cada vez menos aceptación internacional. Esto se ha reflejado en las políticas de las Naciones Unidas y otros organismos internacionales; en 1999 el Secretario General de la ONU lanzó el Pacto Mundial en el que se convocaba a la industria a “apoyar y respetar la protección internacional de los derechos humanos dentro de su esfera de influencia y a asegurarse de no ser cómplices de violaciones a los derechos humanos.”⁶⁶

Los gobiernos nacionales también han estado utilizando su poder de convocatoria y sus ‘buenos oficios’ diplomáticos para fijar las pautas que se espera sigan las empresas. Los Principios Voluntarios sobre Seguridad y Derechos Humanos (*Voluntary Principles on Security*

and Human Rights) anunciados por Estados Unidos y el Reino Unido en diciembre de 2000 establecieron las pautas futuras sobre evaluación de riesgos y relaciones con fuerzas de seguridad estatales, como también con los proveedores de seguridad privada para las empresas del sector extractivo que operan en el ámbito internacional. Dos empresas mineras más dos empresa petroleras, algunas ONG de derechos humanos y grupos de responsabilidad social de las corporaciones se unieron para desarrollar y dar la bienvenida al lanzamiento público de estos principios. Desde su lanzamiento, las empresas involucradas en el proceso han estado trabajando e implementando los principios en sus operaciones. Con este propósito, los dos gobiernos organizaron visitas a Nigeria e Indonesia a fines de 2001 y principios de 2002. Los gobiernos también han estado trabajando para integrar a otros posibles participantes. El gobierno holandés se unió a esta iniciativa a fines del año 2001 y varias otras empresas están evaluando la posibilidad de participar en el proceso.⁶⁷

Estos principios han ayudado a aclarar las responsabilidades que le corresponden a la empresa con respecto a las fuerzas de seguridad mientras operan en áreas conflictivas y otras regiones rodeadas por violencia y violaciones a los derechos humanos. Aunque los principios fueron redactados colectivamente por importantes empresas, ONG de derechos humanos y grupos de responsabilidad social de las corporaciones (en conjunto con los gobiernos de Estados Unidos y el Reino Unido) han recibido críticas por no incluir hasta el momento a gobiernos, empresas y ONG de los países en desarrollo. Aunque estos principios están obteniendo reconocimiento como los nuevos estándares mundiales con respecto a los asuntos específicos que abordan, aún resta determinar qué tan inclusivo será el proceso y qué tan eficaces pueden ser los principios con el paso del tiempo para modificar en la práctica la conducta de las empresas y sus relaciones con las fuerzas de seguridad.

Muchas ONG se han dedicado a elaborar estándares esperando que las empresas los cumplan, como por ejemplo los Principios de Derechos Humanos para Empresas (*Human Rights Principles for Companies*) de Amnistía Internacional y los Principios de las ONG australianas para los Códigos de Conducta en las Operaciones de Empresas Mineras.⁶⁸

En esta cambiante atmósfera internacional, las empresas también han comenzado a formalizar su compromiso con los derechos humanos. La mayoría se dio cuenta de que ya no puede pasar por alto las realidades sociales y políticas de los países en que operan o esconderse tras la excusa de seguir los ‘estándares locales’ —especialmente cuando estos estándares son los de áreas remotas de Indonesia, la República del Congo o Colombia. En algunos casos, algunas empresas mineras, como Rio Tinto y Freeport McMoRan, tienen sus propios códigos de conducta sobre cuestiones de derechos o han intentado incorporar la Declaración Universal de Derechos Humanos a sus principios de negocios y pautas internas.⁶⁹

Pero una cosa es tener pautas y códigos de conducta y otra cosa es hacer que éstos se respeten. Muchas unidades regionales de negocios de importantes empresas mineras parecen disfrutar de cierto grado de autonomía y no se sabe a ciencia cierta qué tan dispuestas están a las indicaciones y toma de decisiones de su casa matriz. Esto no quiere decir que existan problemas; más bien, no habiendo pruebas que señalen lo contrario, alguien en algún lugar supondrá lo peor. Y siempre existe algo de temor de que las tareas más desagradables, las que producen las críticas más duras, sean delegadas a intermediarios locales bajo alguna forma de acuerdo de “actuar sin preguntar ni hablar”. Como resultado de esto, algunas empresas mineras están exigiendo anualmente que sus empleados firmen declaraciones de no-violación de los derechos humanos, cuyo contenido está sujeto a verificación independiente.

El Impacto del Conflicto

La década pasada ha sido testigo de violencia civil generalizada en 15 de las 20 naciones menos desarrolladas del mundo; en muchas de éstas se encuentran algunas de las vetas minerales más deseadas comercialmente y que aún no han sido explotadas.⁷⁰ De acuerdo con un estudio del Banco Mundial, los “países que obtienen una parte considerable de sus ingresos (PIB) de la exportación de productos primarios están en una situación mucho más dramática de riesgo de conflicto”, especialmente durante períodos de recesión económica.⁷¹ Para el sector minero, el conflicto se está haciendo cada vez más grave, fundamentalmente debido a que importantes minerales se encuentran en áreas políticamente inestables del mundo.

Al mismo tiempo, la minería también puede constituir un foco de conflicto —en especial si los beneficios no son compartidos con equidad. Otro factor agravante es la inmigración en gran escala, lo cual causa resentimiento en los residentes locales. De este modo, las mismas empresas mineras pueden tener un papel decisivo en la prevención del conflicto. Las tensiones también se pueden producir cuando se cierran las minas y miles de personas se ven repentinamente sin trabajo. (Ver Capítulo 9.) Comprender y abordar estos problemas es vital para el éxito de la operación minera.

El conflicto en las minas o en sus alrededores, por lo general, tiene su origen en una gobernanza deficiente. Debido a que operan en zonas alejadas de las capitales y de la atención de los medios de comunicación, los funcionarios de gobierno y de las empresas, pueden tener poco conocimiento de las costumbres y tradiciones de las personas que viven en los alrededores de las minas y no tener la capacidad para desenvolverse en un ambiente nuevo y difícil. Estas áreas también pueden albergar movimientos separatistas, como sucedió en Aceh y Papua en Indonesia y en Bougainville en PNG. (Ver Cuadro 8–4.) En resumen, aunque la explotación minera tiene la posibilidad de entregar beneficios económicos que pueden generar un progreso pacífico, también puede incrementar las tensiones existentes o producir problemas adicionales.

Además, la explotación de minerales puede constituir una fuente de financiamiento para mantener brotes de violencia. En 1999, por ejemplo, se denunció que el magnate de la minería de Sudáfrica, Billy Rautenbach, estaba financiando al gobierno de Kabila en la guerra civil en la República Democrática del Congo. El gobierno de Sudáfrica acusó a Rautenbach de desviar las utilidades generadas por la explotación de cobalto y cobre de la minería congoleña para reembolsar al gobierno de Mugabe por la participación de Zimbabwe en la guerra del Congo.⁷² Así mismo, en varios otros países africanos —especialmente Angola, Sierra Leona y Liberia— el comercio de diamantes ha financiado las actividades de diversos movimientos rebeldes.

En Angola, por ejemplo, se piensa que entre los años 1992 y 1997 el movimiento rebelde UNITA obtuvo US\$3.700 millones de estos diamantes ‘sangrientos’ o ‘de conflicto’, suma que ha sido utilizada para financiar su continua lucha contra el gobierno. En 1998, la ONU prohibió “todos los diamantes de Angola que no pasan por canales estatales oficiales”. A pesar de esto, aproximadamente US\$1,2 millones en diamantes siguen saliendo ilegalmente de Angola a diario.⁷³ Hoy en día, no todo corresponde a actividades de la UNITA, movimiento que ha perdido gran parte de su capacidad minera. Sin embargo, la UNITA es responsable por cerca del 25% de los diamantes que salen ilegalmente de Angola.⁷⁴

Cuadro 8-4. Propiedad de Tierras *versus* Derechos Mineros

Cuando en 1967 se fijaron los primeros permisos de explotación y acuerdos mineros de la mina de cobre de Panguna en la isla de Bougainville, Papua Nueva Guinea aún era colonia de Australia. Los permisos de explotación, eliminación de residuos y acceso a carreteras fueron negociados entre la administración australiana y Bougainville Copper Pty Ltd (BCP). La mayor parte de la tierra en cuestión estaba sujeta a un régimen de propiedad de hecho, pero la Administración era “dueña” de los derechos mineros. El resentimiento creció debido a que no se consultó a la comunidad local con respecto a la exploración, y los planes de minería fueron considerados inadecuados por los propietarios. Esto provocó amenazas de separación en 1969.

Durante los años siguientes, continuó la oposición a la exploración y en algunos casos la Administración utilizó la fuerza para obtener acceso a las tierras. Muchos habitantes de Bougainville pensaban que deberían tener derecho a decidir cuándo y cómo explotar sus recursos sin intervención de los australianos u otros habitantes de Papua Nueva Guinea. Todos estos factores contribuyeron al surgimiento de ideas nacionalistas entre los habitantes de Bougainville. En 1974, el movimiento separatista llegó a un punto crítico con una ferviente oposición al recién conformado gobierno nacional y a los habitantes de Papua Nueva Guinea continental. Ese mismo año, el gobierno de PNG renegoció los términos del acuerdo de 1967, que ahora se aprobó como la Ley de Minería (Acuerdo de Cobre de Bougainville).

La distribución de beneficios económicos de la mina en los años siguientes aumentó el resentimiento contra el gobierno nacional y la empresa. Durante los 10 años transcurridos entre 1978 y 1987, la distribución fue la siguiente: gobierno nacional de PNG (impuestos, tarifas y dividendos), 63,0%; accionistas extranjeros, 31,6%; gobierno provincial de Bougainville (impuestos, dividendos y regalías), 4,8%; otros accionistas de PNG, 0,4%, y propietarios de tierras (regalías) 0,2%. Los propietarios de tierras recibieron también compensación por una serie de conceptos tales como ocupación de la tierra, recursos agrícolas y naturales, y problemas sociales.

En 1989, la mina se convirtió en punto de origen de una rebelión y de un movimiento separatista liderado por el Ejército Revolucionario de Bougainville. Se nombraron muchas causas posibles para esta rebelión, siendo de fundamental importancia la mina de cobre de Panguna. Algunos factores relacionados con la mina, que contribuyeron a la rebelión, incluyen asuntos de compensación y distribución de beneficios, disponibilidad de tierras e impacto ambiental. La mina de Panguna fue cerrada y nunca se ha vuelto a abrir.

Fuente: AGA (1985), Denoon (2000), O’Faircheallaigh (1984)

Los diamantes también han financiado luchas en Sierra Leona. El Frente Revolucionario Unido puede ahora estar desarmándose, pero gracias a la minería en el área de Kono este movimiento continúa acumulando su riqueza. De hecho, Sierra Leona tiene un sistema de certificación, pero muchas piedras preciosas nunca son vistas por entes oficiales y comerciantes corruptos continúan comprando diamantes.⁷⁵ En respuesta a los problemas relacionados con el conflicto armado, el Proceso Kimberly está desarrollando un sistema global de certificación de diamantes. (Ver Capítulo 11.)

En otros casos, es posible que el conflicto armado en lugar de fomentar la inversión minera la impida. Un estudio realizado durante el año 2001 por la industria minera buscó la razón por la cual las empresas durante los cinco años anteriores se habían detenido o se habían

retirado de otras inversiones considerables. Aproximadamente un 78% de las empresas que respondieron indicaron que un factor clave en la decisión era la inestabilidad política, en especial, el conflicto armado.⁷⁶ El temor es comprensible. Las empresas saben que la violencia generalizada provoca la ruptura de los mercados, destruye la infraestructura, amenaza los derechos de propiedad y rompe las cadenas de abastecimiento. Las empresas también temen por la seguridad de sus trabajadores, los que pueden ser secuestrados o asesinados. Además, si se quedan en el lugar, se exponen a acusaciones de complicidad con respecto a hechos de violencia o de exacerbar e incluso provocar la guerra civil y, por consiguiente, provocar el riesgo que significa la ira de la protesta popular, acciones legales, campañas de despojo de bienes y boicot por parte de los consumidores.

Los países que requieren inversiones de empresas multinacionales sólo serán capaces de atraerlas si han logrado obtener algún grado de paz y estabilidad. Sin embargo, tendrán que ser cuidadosos para evitar futuros conflictos –fortalecer la calidad de la gobernanza y cumplir los compromisos de distribuir y compartir de manera justa entre la población las ganancias generadas por el sector de la minería. Las estrategias para prevenir el conflicto también pueden beneficiar la cooperación entre el sector privado, organismos donantes, ONG y otras instituciones.

El Camino Hacia Adelante

Cómo Atraer la Inversión

A medida que gobiernos e instituciones internacionales continúan adoptando cambios legales e institucionales para crear un marco favorable a la inversión minera, surge la necesidad de establecer principios y límites adecuados al proceso. Los inversionistas tienen un legítimo interés en protegerse contra la acción arbitraria del gobierno pero, en la precipitación por atraer la inversión, los gobiernos no deberían abandonar elementos esenciales de su soberanía. Lo anterior provocará una espiral descendente de términos y condiciones que, a largo plazo, será perjudicial para todos. Para abordar estos temas:

- grupos intergubernamentales, por ejemplo: el Foro Mundial de Ministros de Minería, la Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC) y otras organizaciones similares, podrían elaborar declaraciones de principios sobre los términos apropiados para realizar concesiones, acuerdos de estabilización o marcos legislativos;
- la manera de alcanzar el equilibrio justo entre el estímulo a la inversión y el respeto de los derechos de las personas afectadas debe estudiarse con más detalle;
- el PNUD, la UNCTAD y otras organizaciones de la ONU deben proporcionar mayor orientación sobre políticas y generación de capacidad en esta área;
- todas las partes deben fomentar un debate público abierto sobre la definición de los principios que equilibran una protección justa de los inversionistas con un retorno también justo a los gobiernos anfitriones, incluyendo cálculos de todas las utilidades y pagos indirectos.

La experiencia indica que los mejores resultados se producen cuando participan todos los departamentos de gobierno –el objetivo debería ser lograr compensaciones justas al interior de los gobiernos como también entre éstos y los inversionistas.

Mercados Globales

Las barreras arancelarias y no arancelarias actualmente en vigor desalientan a los países productores de minerales a desarrollar actividades del tramo final del ciclo vinculadas con sus industrias mineras.

- En consecuencia con los principios subyacentes en la nueva ronda comercial, los principales países consumidores deben emprender acciones para bajar las barreras al libre comercio, no sólo de los productos minerales primarios, sino también de insumos más elaborados, fabricados a partir de dichos minerales.
- En preparación para futuras negociaciones comerciales, es necesario un estudio más detallado y riguroso de las barreras arancelarias y no arancelarias que puedan impedir a los países en desarrollo incorporar mayor valor agregado a los tipos de productos de base mineral que exportan a los mercados mundiales.

Administración y Distribución de la Riqueza Mineral

Aplicar una fórmula universal para la distribución de la riqueza en los países es claramente inapropiado. El tipo de fórmula debe ser determinado por cada nación de acuerdo a las prioridades internas y a los sistemas políticos. Sin embargo, es poco probable que el control central de todas las ganancias mineras sea apropiado. Un porcentaje de los beneficios debe ser distribuido a través de estructuras administrativas locales, para permitirles aprovechar las oportunidades que presenta el desarrollo de la minería y prepararse para la transición a una economía posmineral.

La tendencia indica una falta capacidad en diferentes niveles para manejar el desafío de la explotación de minerales, en especial en los países pobres. Para abordar estos desafíos:

- En sus diálogos con los gobiernos las organizaciones internacionales como el Banco Mundial, el PNUD y la UNCTAD deberían seguir impulsando el estudio y la discusión de temas relacionados con la distribución de la riqueza, incluyendo las devoluciones de impuestos y cánones de la industria minera, con miras a un mejor reparto de los recursos en niveles inferiores de gobierno y en las comunidades.
- Tal como ya sucede con algunas empresas, éstas deberían ser sensibles a los impactos de sus políticas de adquisición y deberían apuntar, por medio de las mismas, a desarrollar capacidad en las minas y sus alrededores.
- Como fue sugerido en el taller de MMSD sobre Manejo de la Riqueza Mineral, se podría mantener una base internacional de datos sobre buenas prácticas en el ámbito nacional.
- Las experiencias son diversas en el uso de fondos de estabilización de minerales para superar los ciclos de precios en el sector. Para tratar el problema se requiere mayor investigación sobre el uso de dichos fondos.

Los gobiernos deberían considerar lo siguiente:

- desarrollar planes estratégicos de largo plazo para el manejo de la riqueza mineral, que incluyan niveles y métodos apropiados de captación de la renta mineral y de distribución de los ingresos, creación de distintas formas de capital y planificación de los efectos del cierre de minas, tanto a nivel local como macro; y
- desarrollar medidas, incluyendo préstamos en especie y restricciones fiscales, para evitar presiones indebidas sobre las finanzas públicas generadas por la volatilidad del precio de los minerales.

Transparencia en la Administración de la Riqueza Mineral

Para propiciar el debate político libre sobre la administración de la riqueza mineral:

- los gobiernos y las empresas deberían divulgar con mayor asiduidad y amplitud la información básica sobre el volumen de la riqueza mineral generada, los ingresos recibidos por todos los órganos del gobierno y cómo dichos recursos son utilizados;

- las organizaciones de la industria deberían considerar, posiblemente junto con una organización internacional como el Banco Mundial, la iniciativa de crear un registro público internacional de todos los pagos efectuados por las empresas mineras a los gobiernos, a todos los niveles;
- las ONG ‘fiscalizadoras’ podrían presionar para asegurar una publicación amplia de toda la información sobre la riqueza mineral.

Lucha contra la Corrupción

La corrupción constituye una seria amenaza para el desarrollo sustentable y es necesaria una acción internacional conjunta para combatirla. El sector de los minerales debería considerar una amplia adopción de las siguientes medidas:

- códigos de ética de cada empresa, dirigidos a contratistas y empleados de la empresa, con exigencias para el despido de empleados y contratistas, además de mecanismos de apoyo al trabajador, como líneas de ayuda interna para informar irregularidades;
- acciones de organizaciones de la industria, en conjunto con instituciones como Transparencia Internacional, dirigidas a definir un rumbo común para todos los sectores de la industria;
- aprobación, por parte del gobierno, de una legislación nacional para implementar el convenio anticorrupción de la OCDE (reconocer que aún no se aborda el complejo problema de pagos de ‘coimas o comisiones’); no existe razón alguna para que este convenio se aplique únicamente a los miembros de la OCDE;
- acción conjunta del gobierno con otros sectores, ONG y cámaras de comercio, para revelar todos los pagos a nivel nacional.

Promoción y Protección de los Derechos Humanos

Las buenas prácticas en derechos humanos deben ser difundidas. Entre las iniciativas sugeridas se encuentran:

- directrices de derechos humanos para una empresa o la industria, con mecanismos de apoyo para los empleados una vez terminado su contrato; ampliando estas pautas a todos los contratistas locales;
- informe de desempeño social de la empresa o divulgación de sus indicadores en materia de derechos humanos;
- cooperación de las entidades industriales con la Iniciativa Global de Informes (GRI) en el desarrollo de pautas específicas para la minería;
- adhesión de la empresa a los Principios Voluntarios sobre Derechos Humanos y Seguridad;
- seguimiento y verificación a cargo de terceros sobre las prácticas de la empresa en materia de derechos humanos;
- presión de organizaciones internacionales y empresas sobre los gobiernos para que adhieran a algún tipo de código de derechos humanos, incluyendo los Convenios de la OIT pertinentes y los acuerdos mundiales entre empresas y sindicatos;
- mayor investigación sobre indicadores y medidas del cumplimiento de los derechos humanos más claras para gobiernos, empresas y sociedad civil.

Prevención de Conflictos

Muchas empresas evalúan continuamente el riesgo político para así evitar conflictos. No obstante, se debe hacer algo más para prevenir los conflictos relacionados con las actividades mineras u otro tipo de conflicto. En el taller de MMSD sobre este tema se sugirió que las

empresas deberían:

- realizar una investigación detallada antes de tomar la decisión de invertir en un área donde existe riesgo de conflicto; si no están dadas las condiciones para respetar los derechos humanos y otras políticas relevantes o si las condiciones políticas impiden evitar los conflictos, no debería realizarse la inversión;
- sobre la base de la evaluación del impacto del conflicto y la participación de grupos de interés importantes, determinar cuáles estrategias de prevención de conflictos o de inversión social deberían ser implementadas;
- cooperar con ONG de prevención de conflictos para generar capacidad en las minas y en sus alrededores con el fin de evitar conflictos;
- cooperar con otros para apoyar y proporcionar información para que la prevención de conflictos se aplique más ampliamente en el país, incluyendo la formulación de programas de desarrollo económico local y el fortalecimiento de la capacidad de las empresas locales; y
- apoyar el estudio y divulgación de la información con respecto al Proceso Kimberly de certificación de diamantes con un posible modelo para utilizar en alguna otra parte del sector.

Empresas, ONG y organizaciones internacionales deberían continuar investigando la relación entre el sector privado y el conflicto, con el fin de elaborar herramientas apropiadas para manejar esta situación.

Notas

¹ Ver los estudios de conglomerados de países mineros en Buitelaar (2001).

² PNUD (2001).

³ Ibid.

⁴ Ver Lamont (2001).

⁵ Eggert (2001).

⁶ Ibid.

⁷ Weber-Fahr et al. (2001) pág. 10.

⁸ Banco Mundial (2000a) págs. 103–32.

⁹ Eggert (2001).

¹⁰ Ver, entre otros, sitio Web de USGS International Minerals Statistics and Information, en <http://minerals.usgs.gov/minerals/pubs/country>; sitio Web del Ministerio de Desarrollo Económico de Bolivia, <http://desarrollo.gov.bo>; sitio Web de los Ministerios de Economía y Energía de Chile, <http://www.minecon.cl>.

¹¹ Ver Banco Mundial (2000a) págs. 103–32; Sachs y Warner (1995).

¹² Ibid.

¹³ Ver, entre otros, Auty y Mikesell (1998); Mitchell et al. (1996).

¹⁴ Tomic (2001).

¹⁵ Daniel (1992).

¹⁶ Eggert (2001).

¹⁷ Ver por ejemplo: Hirschman (1958); Seers (1959); Baldwin (1966).

¹⁸ Sachs y Warner (1995).

¹⁹ Ostensson (1997).

²⁰ Third World Network–Africa (2001), fuente electrónica (mensaje reenviado).

²¹ Loayza (2001).

²² Ver Eggert (2001) para acceder a una discusión detallada de las rentas de los recursos.

²³ Brewer (2001).

²⁴ Otto et al. (2000).

²⁵ Existen ganancias (o rentas) económicas considerables que pueden obtenerse de la extracción de diamantes en Botswana, debido a la riqueza única de los recursos. Existe, por lo tanto, más ganancia por obtener.

²⁶ Cawood (2001).

- ²⁷ Sunley y Baunsgaard (2001).
- ²⁸ Cawood (2001).
- ²⁹ Otto et al. (2000).
- ³⁰ McPhail (2001).
- ³¹ Pasco-Font (2001).
- ³² MMSD (2001a).
- ³³ Marshall (2001).
- ³⁴ Hannesson (2001a).
- ³⁵ MMSD (2001a).
- ³⁶ El producto nacional verde neto fue creado hace bastante tiempo, pero rara vez es calculado o publicado debido a la falta de consenso entre los organismos nacionales que rinden cuentas sobre la depreciación de las distintas formas de capital (esto es, construcciones, maquinaria y capital natural).
- ³⁷ Hamilton y Lutz (1996).
- ³⁸ Lange (2000).
- ³⁹ Marshall (2001).
- ⁴⁰ Schloss (2000).
- ⁴¹ Ver el sitio Web de Transparencia Internacional, <http://www.transparency.org/>.
- ⁴² Esta discusión ha sido tomada de Marshall (2001).
- ⁴³ Marshall (2001).
- ⁴⁴ Organización de Estados Americanos (1996).
- ⁴⁵ OCDE (1997).
- ⁴⁶ Taller de MMSD sobre Derechos Humanos, Berlín, 16 de septiembre de 2001.
- ⁴⁷ Handelsman (2001).
- ⁴⁸ Ibid.
- ⁴⁹ Ballard (2001).
- ⁵⁰ Freeport-McMoran Copper and Gold Inc., EEUU, comunicación personal. Ver también el sitio Web de Freeport, <http://www.fcx.com> para obtener información sobre derechos humanos en la empresa y otros programas sociales.
- ⁵¹ Handelsman (2001).
- ⁵² Organización de Estados Americanos, Comisión Interamericana de Derechos Humanos (1997), citada en Handelsman (2001).
- ⁵³ Ver como ejemplo en Barron (1957).
- ⁵⁴ Handelsman (2001).
- ⁵⁵ Ibid.
- ⁵⁶ CISAL (2001) pág. 98.
- ⁵⁷ Gobierno de India (2001) pág. 93.
- ⁵⁸ Instituto de Investigación de Energía Tata (2001).
- ⁵⁹ Banco Mundial (1999); Comisión de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2001).
- ⁶⁰ Esta sección se basa en Müller (1997).
- ⁶¹ Handelsman (2001).
- ⁶² Sindicato Nacional Karen (1998).
- ⁶³ Moody (2000).
- ⁶⁴ Ibid.
- ⁶⁵ Ibid.
- ⁶⁶ Annan (1999).
- ⁶⁷ Gobierno de los Estados Unidos de América – Departamento de Estado (2001).
- ⁶⁸ Amnistía Internacional (2001); Australian Asia-Pacific Mining Network (1998).
- ⁶⁹ Ballard (2001).
- ⁷⁰ PNUD (2000) pág. 36; Banco Mundial (2000b) pág. 170.
- ⁷¹ Collier (2000) pág. 7.
- ⁷² Powell (1999).
- ⁷³ Angola Peace Monitor (2001).
- ⁷⁴ Ibid.
- ⁷⁵ BBC News (2001).
- ⁷⁶ PricewaterhouseCoopers (2001).