

ACCESO A LA INFORMACIÓN

400	El Papel Esencial de la Información
402	Necesidades Básicas de Información
404	Desafíos Clave
404	<i>Generación de Confianza y Equilibrio</i>
405	<i>Gestión de la Incertidumbre y el Riesgo</i>
405	<i>Generación de Equidad</i>
405	<i>Generación de Capacidad</i>
405	<i>Generación de Calidad</i>
406	<i>Generación de Sistemas y Mecanismos Efectivos</i>
406	<i>Atender las Preocupaciones de los Actores Sociales</i>
407	Mecanismos, Estándares e Iniciativas Vigentes
407	<i>Acuerdos Globales</i>
408	<i>Acuerdos Regionales</i>
408	<i>Códigos de Práctica Multilaterales</i>
409	<i>Legislación Nacional</i>
411	<i>Iniciativas Voluntarias</i>
412	<i>Las Mejores Prácticas Corporativas</i>
413	<i>Iniciativas de Otros Actores del Sector Privado</i>
414	Desafíos para Actores Específicos del Sector de la Minería
414	<i>Gobiernos y Entes Reguladores Nacionales</i>
416	<i>Empresas</i>
418	<i>Trabajadores</i>
419	<i>Comunidades</i>
421	<i>ONG y Otros Actores de la Sociedad Civil</i>
423	El Camino Hacia Adelante
423	<i>Gobiernos</i>
424	<i>Empresas</i>
425	<i>Trabajadores</i>
425	<i>Comunidades</i>
426	<i>ONG y Sociedad Civil</i>
426	<i>Acciones Internacionales y Multilaterales</i>
428	Notas

El flujo de información es esencial para una sociedad sustentable de múltiples actores. La información es brindada de diferentes formas y con calidad variable. La información sobre una empresa y sus operaciones es utilizada por una gama de actores sociales como comunidades, inversionistas, empleados, instituciones crediticias, proveedores y clientes. Habitualmente esto se hace por medio de procedimientos adecuados de rendición de cuentas y de divulgación basados en indicadores definidos y técnicas de medición. Dentro de la industria, la información es utilizada por la administración para controlar la eficiencia del desempeño y los impactos de las operaciones. En la fase de exploración, los mapas y datos geocientíficos exactos son decisivos.

Los informes corporativos cubren muy diversos aspectos. Los informes ambientales pueden incluir, por ejemplo, registros de energía y materiales, evaluación de impacto ambiental, evaluación de productos, verificación y medición ambiental e informes de emisiones tóxicas. Estos informes son solamente un método de divulgación de la información. No se puede desestimar la importancia de los medios de comunicación en general y su uso por parte de las empresas, gobiernos y la sociedad civil para destacar temas, informar a la opinión pública o llevar a cabo campañas.

La pregunta central es, ¿hasta qué punto el concepto de desarrollo sustentable incide sobre la producción, el acceso a, la necesidad y el flujo de informaciones relacionadas con el sector de la minería y los metales? Por otra parte, si hay una mayor disponibilidad de información y los medios de difusión de la misma se han multiplicado, ¿hasta qué punto esto hace que la sociedad avance hacia la solución de los problemas en este sector de formas más equitativas, abiertas y eficaces? Este capítulo considera las necesidades básicas de información en el sector y los desafíos que enfrentan quienes están involucrados con la minería o quienes se ven afectados por ella.

El Papel Esencial de la Información

Amartya Sen, Premio Nobel de Economía, señala que rara vez se produce hambruna en un país con un gobierno democrático y libertad de prensa.¹ Esto subraya el valor intrínseco de la información como instrumento facilitador dentro de la sociedad. En una democracia, se acepta ampliamente que el acceso a la información es esencial. La información ayuda a los diferentes actores de una economía a desempeñarse en forma eficiente y eficaz. También, ayuda a los individuos y organizaciones a crear, comprender y cuestionar las políticas, prácticas y regulaciones; comunicar las necesidades y preocupaciones, y obtener y defender los derechos fundamentales al uso de los recursos. Además, la información es un componente esencial y un agente impulsor de la globalización. Una faceta de esto es el crecimiento de las comunicaciones a través de Internet y el uso de los métodos de transmisión de información compleja disponibles en la red.

La información es también un instrumento importante de educación y empoderamiento. Por ejemplo, los empleados necesitan información para ejercer sus derechos y contribuir de manera segura y productiva al progreso de la empresa. La industria necesita información para educar a los empleados y a la gerencia en las nuevas tendencias, salud y seguridad y en las limitaciones y oportunidades dentro de las empresas. Igualmente, la industria necesita información de los empleados sobre seguridad laboral, elevación de la eficiencia y diversas áreas de interés mutuo. Las empresas y otros actores sociales anteponen la información ambiental para decidir si se puede o no iniciar una mina.

Las comunidades tienen necesidades de información especialmente decisivas sobre otros actores involucrados en todas las etapas del ciclo de los minerales, debido a los desequilibrios de poder existentes entre las comunidades y otros actores. Por ejemplo, para las comunidades es difícil presionar para lograr cambios y un manejo transparente de los recursos si no cuentan con información oportuna, válida y confiable. Las ONG y otros grupos de la sociedad civil también requieren información para poder educar a otros acerca de las actividades de los proyectos mineros, las empresas y los gobiernos. Si las organizaciones defensoras de los derechos humanos no tienen acceso a información de buena calidad, su eficacia puede verse reducida.

La entrega y el uso de la información no son gratuitos. La producción, divulgación, distribución y uso de la información trae consigo una serie de repercusiones y responsabilidades sociales, legales, económicas y políticas –tanto para quienes la proporcionan como para quienes la usan. Es más, información no significa comunicación. La buena comunicación depende de muchos factores, incluyendo los niveles de educación y capacitación del receptor, las creencias y prácticas culturales y las restricciones financieras de quienes entregan y reciben la información.

La capacidad de bloquear el acceso a la información también es un instrumento político y económico poderoso. Cualquier discusión sobre los conceptos y normas que pudieran respaldar la producción, divulgación y difusión de la información hace surgir algunas preguntas fundamentales para el sector. Como lo señaló el historiador Howard Zinn: “El principal problema de la honestidad histórica [y periodística] no es que abiertamente se mienta; se trata de la omisión o falta de énfasis en los datos importantes. La definición de ‘importante’ depende, por supuesto, de nuestros valores.”²

El uso (o abuso) de información basada en ‘los hechos’ depende siempre de los valores. Las personas y las organizaciones buscan obtener beneficios de los resultados puestos en juego por la información que divulgan. En parte, el desafío es desarrollar un sistema de intercambio de información que reconozca una diversidad de ‘verdades’ y que las separe de los hechos. De acuerdo con Sharon Beder, que escribe sobre la comunicación e información corporativas en la era global y su uso para influir en el debate ambiental:

Un [reportero] tiene que tener valores, prioridades (conscientes o no), debe filtrar los hechos, debe informar en forma subjetiva... La realidad y la decidida negación de la realidad que rodea al tema de la libertad de los medios de comunicación, raya en el surrealismo y fácilmente se convierte en algo tan singular como cualquier dogma religioso primitivo, la creencia de que la tierra es plana o la fe en un benévolo Führer que trama la conquista del mundo.³

Además, existe una falta de confianza entre los actores de este sector, que distorsiona la forma en que reciben la información. Las personas han pasado de la ingenuidad de un mundo de ‘cuéntame’ a otro en que no sólo piden que se les informe, sino también que se les muestre, participen y puedan verificar la evidencia. La demanda constante de verificación es, en parte, testimonio de una falta fundamentada de confianza.

A veces se dice que la confianza es irrelevante en el proceso de búsqueda de soluciones equitativas para la explotación de recursos –según este concepto, un acuerdo puede ser una transacción mercenaria y es más importante que las partes involucradas hayan cumplido sus objetivos. Sin embargo, es probable que otros vean a la confianza como una forma de capital social, ya que las personas pueden alcanzar sus objetivos en forma más rápida si existe cierto grado de confianza.⁴ En algunos casos, puede ser imposible generar equidad sin confianza.

Si la sociedad exige a las empresas, los gobiernos, las ONG y otros, divulgar fielmente la información y el detalle de sus actividades en la forma más completa posible, entonces debe haber un entendimiento, no sólo de lo que constituye la ‘verdad’ para cada actor (sus sistemas de valores y principios), sino también de los detalles de la producción, uso, y divulgación de la información: qué, cuándo, cómo, por qué y a quién.

Hoy en día, ciudadanos y accionistas exigen a los gobiernos y empresas estándares cada vez más altos de rendición de cuentas, transparencia e imparcialidad. Con mayor frecuencia se espera que otros grupos de interés, como las ONG, se comporten de acuerdo con los mismos estándares exigidos a gobiernos, empresas y organizaciones multilaterales. ONG y otras organizaciones de la sociedad civil tienen exactamente las mismas responsabilidades que gobiernos y empresas de usar la información en forma equitativa y limpia –y no siempre se ha ejercido esta responsabilidad.

Los sistemas de producción, divulgación, uso y revisión de información son susceptibles al abuso. Deben ser rigurosos y sólidos lo suficiente para garantizar que el abuso y el mal uso de la información no impida ni reduzca la capacidad de generar economías y formas de vida sustentables.

Existe claramente un argumento empresarial para justificar una mejor divulgación de la información corporativa en un marco de desarrollo sustentable. Algunas empresas están encontrando que la divulgación abierta de informaciones, lejos de exponerlos a un mayor riesgo de interacciones negativas con los actores sociales, reduce los costos y lleva a formas más positivas de solución de los problemas.⁵ A menudo, la participación de los actores sociales puede aumentar de una manera eficaz, en costo y tiempo, la base de información sobre temas sociales esenciales. Por ejemplo, el uso del conocimiento ecológico tradicional por las comunidades indígenas puede aportar a los estudios de base de las empresas un importante conocimiento sobre las relaciones vigentes entre comunidad y medio ambiente. Además, el secreto no genera confianza.

Es necesario efectuar un contundente argumento empresarial en pro del acceso libre y abierto a la información. Una vez que una empresa ha establecido los cimientos de un desempeño cada vez más sustentable y logra comunicarlo eficazmente a otras, mayor confianza, reducción de costos, mejor retroalimentación, menores riesgos, uso más eficaz de recursos y un creciente prestigio, son todos una consecuencia.

Necesidades Básicas de Información

Los actores sociales en el sector de los minerales y metales requieren información durante todas las etapas de una operación: búsqueda, construcción, explotación, refinación, procesamiento y eliminación o reciclaje. La necesidad de información en todas las etapas es inmensa. Esta varía de acuerdo con la escala de las operaciones. La etapa de exploración, por ejemplo, depende considerablemente de la valiosa información geoquímica, geofísica y geológica proporcionada por los gobiernos. Las nuevas tecnologías en imagen satelital y la tecnología informática están revolucionando también el proceso de exploración. Las empresas dependen de las bases de datos que están en constante evolución y del mejoramiento del catastro de la minería. Las necesidades de información se clasifican en varias categorías principales: técnica, reguladora, financiera, local (social y ambiental) y seguimiento de gestión. Los sistemas de información geográfica y programas como Geosoft son esenciales para la exploración.

La producción depende cada vez más de sistemas sofisticados para producir información de procesos técnicos y de sistemas de manejo y seguimiento para mejorar la operación de las plantas con respecto al trabajo, salud y seguridad y consideraciones ambientales, en especial referidas a los desechos de productos químicos peligrosos y la eliminación y reutilización de materiales. Los requerimientos de información ambiental también implican cada vez más el conocimiento de la biodiversidad local.

Los estados requieren información para crear regulaciones que fijen los estándares y normas y mejorar los procesos de toma de decisiones sobre políticas. La mantención de las bases de datos actuales sobre las actividades de exploración, emplazamientos, autorización y planificación de cierre es una función importante de los gobiernos regionales y nacionales, mientras que la planificación del uso del territorio en general depende de la recopilación de datos esenciales de uso del territorio y otros tipos de datos. Existe, también, un requerimiento para hacer que el régimen legal en particular sea más explícito para otros.

La información económica y financiera es vital para la comercialización y mercadeo de los productos minerales básicos y para las predicciones sobre el comportamiento del mercado y los futuros precios de los productos básicos. Los entes reguladores de valores y las bolsas de comercio también requieren información de las empresas.

Para complementar la información técnica directamente relacionada con el hallazgo, explotación, uso y eliminación de los recursos minerales, existe una creciente necesidad de información local en los planos económico, social y ambiental, la cual puede verse afectada por un proyecto o tener impactos en él. También existe una necesidad vital de proporcionar a las comunidades la capacidad y la información para participar con conocimiento en el proceso de toma de decisiones referidas a los proyectos de minerales. Los enfoques basados en la línea de base triple (N. del T.: se refiere a los tres elementos básicos o fundamentales del desarrollo sustentable: económico, social y ambiental) anticipan que las empresas harán públicos los informes sobre gestión social y ambiental de una manera responsable y transparente y que permita la participación apropiada.

La información es también una clave para el seguimiento de la gestión de las empresas y los estados en cuanto a derechos humanos, seguridad y salud del trabajador y desarrollo. Si las comunidades y las regiones autorizan la minería, debe haber formas de verificar que los beneficios prometidos se materialicen efectivamente. Los empleados también deben acceder a la información en el lugar de trabajo como ayuda para el seguimiento de la gestión.

Hay un hecho incuestionable: la tecnología es esencial. Las tecnologías de la red, seguirán evolucionando, aumentando con ello la calidad y complejidad de la información que se puede transmitir sobre un proyecto. Las aplicaciones de programas, por ejemplo, ahora permiten representaciones de 'recorrido virtual' de arquitectura compleja como una mina a tajo abierto y la infraestructura circundante, lo cual proporciona a las comunidades un sentido muy real de cómo se vería una mina proyectada. Estos avances tecnológicos ciertamente amplían las facultades de las comunidades para participar efectivamente en el proceso de toma de decisiones y comentar las propuestas. Sin embargo, la barrera digital implica que muchas de estas tecnologías generalmente no están disponibles para todos los actores sociales. Esta puede ser un área en que algunas soluciones simples y efectivas en términos de costo, como proporcionar acceso a esa tecnología en las áreas de minas proyectadas, podrían aumentar la calidad de la participación de los actores sociales en áreas o países pobres. No obstante, también es claro que el acceso a la información por sí solo no es suficiente —a las personas también se les debe dar la posibilidad, a través del sistema político, de usar esta información.

Desafíos Clave

El desafío es diseñar y mejorar políticas, procedimientos, procesos e instituciones para tratar efectivamente la creciente demanda de las sociedades para obtener información, ya que la tecnología está proporcionando más información que nunca, aunque a menudo de una manera altamente aleatoria y inconexa. De igual forma, son necesarios sistemas racionales que permitan que el sector funcione con eficacia –no los sistemas de generación excesiva o duplicación de la información y la carga financiera que esto conlleva. Los temas de costo, aunque desestimados por muchos por carecer de pertinencia, son un desafío esencial para todos los actores.

Un tema relacionado e igualmente importante es la protección de la propiedad intelectual de los sectores privado y público, de comunidades y de otros. La confidencialidad, cuando es violada, puede tener costosas repercusiones financieras y sociales, en especial cuando afecta la ventaja competitiva de las empresas o cuando amenaza la seguridad personal o laboral de los trabajadores que dan a conocer conductas negligentes u otra injusticia.

Los accionistas, empleados y actores sociales quieren saber más sobre la forma en que las empresas conducen su empresa y existe una creciente aceptación de que ya no se puede mantener la imagen a través de una cultura de encubrimiento.⁶ Abordar la explosión de la información y manejarla para cumplir los objetivos específicos es un desafío para todos. Esta sección analiza siete componentes claves para enfrentar este desafío.

Generación de Confianza y Equilibrio

El empoderamiento es esencial para generar confianza y, no obstante, a menudo está cargada de dificultades. En algunas jurisdicciones, dar acceso a ciertos tipos de información puede comprometer la seguridad personal de los receptores. En otras, los gobiernos no quieren divulgar la información y toman medidas para ocultarla y controlar su flujo. Las empresas y empleados pueden también buscar aplicar controles innecesarios a la información por una variedad de razones. Como consecuencia, la falta de confianza entre los actores sociales a menudo se generaliza.

En cualquier circunstancia, la información se puede fabricar, usar en forma incorrecta y ocultar. Las empresas también se quejan de que mientras se les exige los más altos estándares de rendición de cuentas y desempeño con respecto a la divulgación de la información, lo mismo no se aplica a algunos de sus críticos. Existe una clara falta de confianza en la investigación generada por la industria, con frecuencia considerada parcial y diseñada para destacar los beneficios de un proyecto mientras se oculta o, por lo menos, se le resta importancia a los potenciales impactos negativos. La verificación independiente realizada por organismos apropiadamente designados que incluyen representantes de diversos grupos de interés puede ayudar a vencer la falta de confianza en esta área.

Además, es probable que las demandas de representatividad en todos los ámbitos no sean legítimas. Algunos informes que critican a las empresas pueden no ser verificables y puede que sus patrocinadores no sean tenidos por responsables en el manejo de los recursos. En último lugar, aunque no en importancia, existe también una desconfianza significativa hacia la globalización de parte de ciertos segmentos de la sociedad, que a su vez puede verse reflejada en las actitudes hacia las grandes empresas en general.

Gestión de la Incertidumbre y el Riesgo

La desconfianza engendra incertidumbre, lo cual se traduce en riesgo en el mercado. La divulgación de la información conlleva riesgos para las empresas y otros actores –de las ONG a las comunidades– que deben considerar las repercusiones legales y, por lo tanto, financieras cuando dan a conocer o comentan cualquier información. Los derechos y el poder para litigar pueden ser susceptibles a abuso. A veces, aun cuando la información puede ser verificada y respaldada, su divulgación puede tener consecuencias no proyectadas. La persona que proporciona la información puede fácilmente ser acusada de entregar información sesgada, lo cual se traduce en una acción legal.



Las clases vespertinas para los trabajadores del sector de la minería son un medio útil de entrega de información

El uso selectivo de la información es un problema que enfrentan todos los sectores. Dependiendo de la jurisdicción y las circunstancias, el peso de las pruebas puede recaer en el informante o el impugnador. En cada caso, si no existen reglas claras sobre la necesidad de divulgar la información y la necesidad de ser responsable de las objeciones a la esencia de cualquier divulgación, las consecuencias pueden ser trascendentes y costosas para todos los sectores.

Generación de Equidad

Las comunidades y otros actores de la sociedad civil pueden sentirse indefensos, ya que no tienen los recursos financieros y políticos para producir el tipo de información que pueden generar las empresas y los gobiernos. Debido al desequilibrio de poder, es importante que los procesos de recopilación de información sean transparentes y que las reglas sean claras para todas las partes, junto con los procedimientos de apelación. En términos de justicia social, la información recolectada y divulgada con equidad incrementa los derechos de los involucrados o afectados.

Generación de Capacidad

El tema del déficit de capacidad y la falta de equilibrio debe ser abordado. Una persona o los grupos de la sociedad civil pueden carecer de recursos para abordar temas, participar en forma significativa en debates prolongados y verificar la información. De igual forma, puede que en los países en desarrollo las personas no tengan acceso a Internet o carezcan de los medios para exigir sus derechos, cuando existen, relacionados con la información –el derecho a saber, a un consentimiento previo e informado. Al mismo tiempo, las empresas pequeñas, a menudo, argumentan que aun cuando actúan según los mismos principios de gestión que los gigantes globales, no pueden responder de igual forma. Por ejemplo, carecen de recursos para las campañas de comunicación. No obstante, no se trata solamente de generar capacidad estructural, sino de generar capacidad cognitiva dentro de la sociedad para procesar información en un mundo cada vez más rico en información.

Generación de Calidad

Hay una cuestión importante de calidad de la información a enfrentar en el caso de los datos referidos a las propuestas de proyectos y operaciones. El caso es claro para los profesionales

calificados de terceras partes respaldados por el conocimiento de las necesidades de información de la comunidad. Empresas y gobiernos deben generar capacidad, tanto en el plano interno como externo, para mejorar la calidad de los datos de evaluación. Esto no significa tener cifras para todo; podría significar, por ejemplo, recopilar datos genealógicos cualitativos apropiados a partir de historias tribales.

Generación de Sistemas y Mecanismos Efectivos

La gobernabilidad referente a la generación de información es a menudo deficiente. Los gobiernos han sido lentos en la implementación de recomendaciones de instrumentos regionales como el Convenio de 1998 sobre Acceso a la Información, Participación Pública en la Toma de Decisiones y Acceso a la Justicia, conocido como el Convenio de Aarhus, puesto que los sistemas internacionales para el intercambio de información y acción referidos a los temas de la minería son pocos, aunque están aumentando.⁷ Frecuentemente, faltan mecanismos claros para el manejo y transferencia de la información entre los actores sociales. Las empresas se quejan de que existen demasiadas regulaciones y requerimientos para la presentación de informes, así como la duplicación, que exigen la racionalización de los sistemas de elaboración de informes. Los representantes de la sociedad civil critican la falta de transparencia por parte de las empresas y el Estado, y señalan que ni el Estado ni el sector privado tienen la autoridad de decidir por otros cuánta información deben tener —y que las ONG y las comunidades deben decidir por sí mismas qué es lo que les conviene saber.

Hay debilidades en los sistemas actuales en las siguientes áreas:

- *Comparabilidad* – Cuando existe regulación y ésta es objeto de seguimiento, por ejemplo la divulgación y presentación de informes en las empresas, es difícil comparar los informes y la información de manera eficaz y distinguir a los líderes de los holgazanes.
- *Verificación* – Con relación a la calidad de la información, surgen muchas preguntas. ¿Es adecuada la ciencia —es decir, es mensurable, verificable, repetible y pertinente? ¿Es la información oportuna, confiable y responde a objetivos?
- *Costo* – Aunque se reconoce que se requieren políticas, sistemas, procedimientos e instituciones, no es probable que el sector privado por sí solo sea capaz de asumir el costo total de los sistemas mejorados.
- *Reconocimiento del liderazgo* – Los líderes industriales en todas las escalas, sean empresas pequeñas, medianas o grandes, presentan informes y a menudo lo hacen con un buen nivel, aunque comúnmente son elegidos para ser criticados debido a su perfil más alto —mientras que los holgazanes quedan libres de toda responsabilidad. El liderazgo no debe menoscabar su competencia ni su imagen. Ayudaría contar con mecanismos adecuados para verificar el desempeño corporativo.

Atender las Preocupaciones de los Actores Sociales

Todos estos desafíos plantean obstáculos significativos para trazar una transición al desarrollo sustentable en el sector de los minerales basada en el concepto de incorporación de actores sociales. (Ver Cuadro 12–1.) A menudo, es preciso enfrentar un acalorado debate para determinar hasta qué punto las decisiones de la empresa deben estar informadas por los actores en una sociedad más amplia. No enfrentar las preocupaciones de los actores sociales le ha significado un alto costo a la industria minera. Determinadas empresas han sufrido considerablemente por la reacción de los actores sociales ante las prácticas comerciales y operacionales erráticas, recibidas además en forma inapropiada.

Cuadro 12-1. Dos Talleres de MMSD sobre Información

Dos talleres de MMSD reunieron a participantes del Norte y el Sur para discutir los temas clave con relación al acceso a la información en el sector de los minerales. En marzo de 2001, se efectuó una reunión en Toronto para elaborar un plan de trabajo a fin de que MMSD se centrara en algunas áreas en que se puede solicitar una investigación de base. Los temas que surgieron durante la discusión fueron: la falta de confianza de la sociedad en la industria; la necesidad de que la industria disponga de un sistema racional y efectivo de costos para la elaboración de informes públicos; preocupaciones sobre la no divulgación de toda la información que la sociedad necesita para comentar las propuestas de proyectos e involucrarse en el proceso de toma de decisiones; y una preocupación de la industria en cuanto a que las organizaciones de la sociedad civil, a menudo, no actúan de acuerdo a los mismos estándares de rendición de cuentas que la industria y los gobiernos. Los participantes propusieron que se encomendara la realización de documentos básicos sobre: sistemas para hacer la información accesible a todos los actores sociales; la función de los gobiernos en la difusión de la información; estándares de comunicación corporativos; necesidades de información de la comunidad, prácticas y temas; y un análisis del vacío en las prácticas de información actuales.

En diciembre de 2001, un taller efectuado en Vancouver brindó la oportunidad de discutir estos documentos básicos y explorar una agenda de cambio referente a la forma en que el sector actualmente ve y maneja la información. Los temas recurrentes fueron que la información a menudo no llega a las comunidades en forma oportuna y transparente, que las prácticas de divulgación con frecuencia no llegan a ser la mejor práctica actual y que los sistemas de una sola medida para la elaboración de informes públicos o un estándar de elaboración de informes global sería una iniciativa extremadamente difícil de desarrollar. La naturaleza diversa de las minas, proyectos, empresas, yacimientos y comunidades implica que se requiere una mezcla diferente de indicadores, medidas y evaluaciones. Una forma eficaz de medir la necesidad de información sobre cualquier proyecto es preguntar a la comunidad lo que necesita saber al considerar sus propuestas. Nuevamente, la necesidad de generar confianza, aun cuando esto implique que la industria confiese sus errores pasados, afloró con mucha fuerza. Que los actores sociales, en especial en las comunidades, no confíen en las empresas ni en los gobiernos, es lo que hace que ellos presionen para lograr tales volúmenes de información y verificación de los proyectos.

Fuente: MMSD (2001b)

Mecanismos, Estándares e Iniciativas Vigentes

Acuerdos Globales

Una enorme cantidad de iniciativas recientes en el área del acceso a la información tienen repercusiones para el sector de la minería y los minerales. Gran parte del enfoque actual en los ámbitos de política nacional e internacional es el resultado del principio 10 de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, que por ejemplo reconoce la necesidad de facilitar el acceso a la información en el ámbito nacional. Asimismo, el capítulo 40 del *Programa XXI*, acordado en Río, pone énfasis en la necesidad de crear y coordinar redes para el intercambio de la información acerca del desarrollo sustentable, en especial entre los actores no gubernamentales y del sector privado.⁸

El refinamiento que ha ido más lejos y en forma explícita a este respecto es el Convenio de

Aarhus de la Comisión Económica para Europa de la ONU. El Artículo 7 señala que:

Cada Parte debe tomar las medidas prácticas adecuadas y/u otras medidas para que la opinión pública participe durante la preparación de los planes y programas relacionados con el medio ambiente, dentro de un marco transparente y justo, habiéndose proporcionado la información necesaria a la opinión pública.⁹

En resumen, el convenio obliga a los estados y autoridades a hacer público el acceso de toda la información ambiental dentro de un marco determinado por la legislación nacional, dentro de un período específico, desde el momento en que se recibe la petición, y sin necesidad de especificar con qué interés se hace tal petición. Esto estimula a los países a crear inventarios nacionales de insumos, emisiones y transferencias para una variedad de sustancias, productos y procesos, incluyendo recursos, energía y uso del agua, junto con los impactos de plantas de tratamiento y eliminación de desechos en los recintos o fuera de ellos. En especial, el Convenio de Aarhus se concentra en personas afectadas por los impactos ambientales de desarrollo y su derecho a información que les ayudará a mitigar estos impactos. El tratado ha sido criticado por sus muchas excepciones a la regla para divulgar la información —excepciones que se basan en la seguridad pública, defensa nacional y relaciones internacionales.

Acuerdos Regionales

En 1996, el Consejo de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico recomendó que sus países miembros “tomen medidas para crear, cuando sea apropiado, implementar y permitir el acceso público a un sistema de registro de emisión y traslado de contaminantes (PRTR, pollutant release and transfer register)” y que “los resultados del PRTR deben estar disponibles para todos los países afectados e interesados en forma oportuna y regular”.¹⁰ La verdadera implementación de este principio es materia de una posterior legislación nacional de los distintos estados.

Otras iniciativas regionales que buscan implementar los principios de información de la Cumbre de la Tierra en Río incluyen la Estrategia Interamericana para la Promoción de la Participación Pública en la Toma de Decisiones sobre Desarrollo Sustentable, adoptada por parte de los miembros de la Organización de Estados Americanos.¹¹

En la Unión Europea (UE), la Directiva del Consejo 313/90/EEC pone énfasis en la información ambiental.¹² Como norma específica para la regulación ambiental, la Directiva del Consejo 61/96/CE relativa a la Prevención y el Control Integrados de la Contaminación regula el acceso a la información ambiental en el curso del proceso de otorgamiento de permisos y durante la operación.¹³ Además, La Directiva del Consejo 337/85/EEC de la UE y sus posteriores modificaciones, sobre la evaluación de impacto ambiental (EIA), se refiere a los derechos de participación en el proceso de toma de decisiones referidas a los distintos procedimientos administrativos con respecto a los consentimientos de explotación de recursos dentro de un grupo de actividades enumeradas.¹⁴

Códigos de Práctica Multilaterales

El Grupo del Banco Mundial exige evaluaciones de impacto social y ambiental de los proyectos propuestos, así como de los Planes de Reasentamiento y Planes de Desarrollo de los Pueblos Indígenas, cuando corresponda. (Estos criterios son en la actualidad el tema de la Revisión de las Industrias Extractivas del Banco Mundial para el sector minero.) Según la actual política de divulgación de información, la difusión externa de parte de la información

puede evitarse en casos particulares cuando el contenido, la redacción o la frecuencia de la divulgación son consideradas perjudiciales para los intereses del Grupo del Banco Mundial, un país miembro o su personal. La Corporación Financiera Internacional (CFI), tiene directrices que dan por hecho la divulgación de la información, aunque existen numerosas excepciones, especialmente cuando se considera que la información es materialmente perjudicial para los intereses comerciales y competitivos de los clientes de la CFI. El directorio superior de la CFI también tiene poder discrecional definido libremente, lo cual permite además la no divulgación de la información, según cada caso.¹⁵ El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y la Asociación para el Desarrollo Internacional tienen condiciones similares para la divulgación de la información.

De acuerdo a las leyes de Estados Unidos, todos los directores ejecutivos de nacionalidad estadounidense del Banco Mundial y los bancos multilaterales de desarrollo regional deben abstenerse o votar en contra de cualquier acción propuesta con impactos significativos para el ambiente humano si no ha recibido una evaluación ambiental apropiada (y un Plan de Reasentamiento y un Plan de Desarrollo de los Pueblos Indígenas, según sea el caso) o si la evaluación no ha estado a disposición de los directores ejecutivos y de la opinión pública 120 días antes de la votación.¹⁶

Con respecto al Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), las Lineamientos de Berlín de las Naciones Unidas de 1991 (*United Nations Berlin Guidelines*) y las Lineamientos Ambientales para las Operaciones Mineras (*Environmental Guidelines for Mining Operations*), publicadas en 1994, consideran la divulgación de la información como un componente esencial. La segunda especifica que los estados, los entes reguladores y las empresas deben 'asegurar que quien(es) toma(n) decisiones y la comunidad estén totalmente informados de la naturaleza del desarrollo, sus impactos en el ambiente y la naturaleza de la medida mitigadora propuesta como componente de una buena gestión operacional'.¹⁷ Además, el programa Alerta y Preparación para Emergencias a Nivel Local del PNUMA y el Estudio de Indicadores de 1997 (*Benchmark Survey*), sobre informes ambientales de la empresa, amplían el énfasis en la información y su divulgación.¹⁸ Y la Declaración de Dublín del 18 de setiembre de 2000 (a través del PNUMA) se compromete a la creación de un portal ambiental de excelencia en Internet de acceso público.¹⁹

En muchos casos, las organizaciones internacionales establecen sus propios criterios internos para la divulgación y uso de información, y éstos quedan predeterminados como estándares internacionales. Los ejemplos incluyen la disposición de lineamientos del Banco Mundial y las diversas normas creadas por la Organización Internacional del Trabajo, el PNUMA y la Comisión Europea, por ejemplo, con consecuencias en el acceso y uso de la información. Es destacable que la discusión de la divulgación de información sobre los temas ambientales sea mucho más avanzada que la de los temas sociales.

Legislación Nacional

La mayoría de los gobiernos tienen medidas estatutarias para el acceso a la información en varias áreas, en especial relacionadas con el medio ambiente y cada vez más con respecto a las preocupaciones sociales a través de evaluación de impacto social (EIS). Además, los regímenes reguladores pueden orientar el comportamiento de las empresas incluidas en los mercados bursátiles de Australia, Canadá, Reino Unido y Estados Unidos. Las iniciativas de los entes reguladores de valores también generan mayor claridad, credibilidad y transparencia entre las empresas mineras intermedias y menores. El Instrumento Nacional 43-101 de Canadá fue

desarrollado para asegurar la claridad, objetividad, y verdad en la preparación de informes. El nuevo modelo para presentar informes a los entes reguladores a través de la red puede mejorar el acceso y la transparencia. Las medidas ambientales nacionales se discuten aquí para ilustrar la función del gobierno en la facilitación del acceso a la información.

En Chile, la ley obliga a efectuar una evaluación de impacto ambiental y existe una sección de Participación de la Comunidad en el Proceso de Evaluación de Impacto Ambiental según el Reglamento N° 30, que entró en vigencia el 3 de abril de 1997. Un extracto de la Declaración de Impacto Ambiental, que incluya una indicación de los principales efectos ambientales adversos del proyecto, debe publicarse en el Diario Oficial y en un periódico regional o nacional de circulación general dentro de los diez días hábiles siguientes a la presentación del estudio ante CONAMA (Comisión Nacional del Medio Ambiente) o la correspondiente COREMA (Comisión Regional del Medio Ambiente). Las organizaciones comunitarias y personas directamente afectadas por los proyectos de minería tienen 60 días hábiles para entregar sus observaciones a la Declaración de Impacto Ambiental. Las entidades legales deben considerar estas opiniones cuando emitan su veredicto ante una solicitud para llevar a cabo un proyecto.²⁰

En Estados Unidos, la Ley Nacional de Política Ambiental (NEPA) de 1969 (Sección 4332) incluye disposiciones para la elaboración de informes sobre los impactos ambientales y las repercusiones de una propuesta. Esta se complementa con las medidas para permitir que esta información esté disponible para la opinión pública según las medidas pertinentes de la Ley de Libertad de Información. La Ley de Planificación de Emergencia y el Derecho a Saber de la Comunidad (EPCRA), aprobada en 1986, exige que las empresas y gobiernos locales informen a los gobiernos estatales y locales sobre los lugares y cantidades de productos químicos almacenados en los recintos. A esta medida le siguió la divulgación pública obligatoria a través del Inventario de Emisión de Tóxicos (TRI, por su sigla en inglés), que proporciona a las comunidades información sobre los productos químicos potencialmente peligrosos y su uso.²¹ En 1991, también se exigía que las instalaciones indicaran las cantidades de productos químicos reciclados, usados para recuperación de energía y tratados en los recintos.²²

En mayo de 1997, la Agencia de Protección del Medio Ambiente de Estados Unidos (EPA, por su sigla en inglés) agregó siete nuevos sectores industriales al TRI: las minas de metales, de carbón, servicios públicos eléctricos que queman el carbón y el petróleo, plantas comerciales de tratamiento de desechos peligrosos, vendedores mayoristas de productos químicos, terminales y plantas de petróleo de gran escala y servicios de recuperación de solventes.²³ Estos sectores deben informar sobre actividades como la emisión de sustancias tóxicas al ambiente y su transferencia fuera de los recintos para tratamiento o eliminación. (En mayo de 1998, la Asociación Nacional de Minería inició un juicio desafiando esta reglamentación que agregó a la industria minera al universo de las instalaciones sujetas a la sección 313 de la Ley de Planificación de Emergencia y el Derecho a Saber de la Comunidad; el caso aún está en investigación.)²⁴

En Australia, la Medida Nacional de Protección del Ambiente, (*National Environmental Protection Measure*) contiene una disposición para un Inventario Nacional de Contaminantes (NPI, por su sigla en inglés). También hay otras medidas para el acceso a la base de datos del NPI a través de Internet; producción de CD ROM anuales para circulación en bibliotecas locales, universidades e instituciones educacionales y gobiernos locales, territoriales y estatales; publicación de informes que resuman la información de NPI. La información queda

a disposición del público en forma gratuita, expresada en un inglés claro y directo e incluye vínculos con otras bases de datos pertinentes y usuarios de la información.²⁵

La Ley de Evaluación Ambiental de Canadá de 1992, c.37 55(1), tiene un registro de informes de evaluación ambiental y medidas para el acceso público. Este sistema traslada a las respectivas agencias de gobierno la responsabilidad de exigir el cumplimiento de las obligaciones de rendición de cuentas. Canadá también tiene su propio Inventario Nacional de Descarga de Contaminantes, cuyas empresas están obligadas a informar de acuerdo a la Ley de Protección Ambiental de Canadá de 1999.²⁶

Iniciativas Voluntarias

Varias iniciativas voluntarias buscan la estandarización de la forma en que las empresas divulgan la información. Aunque todavía queda mucho por analizar en este sector antes de disponer de un conjunto estandarizado y armónico de criterios de presentación de informes, actualmente existen oportunidades promisorias para avanzar en este tema.

La GRI (*Global Reporting Initiative/Iniciativa Global de Informes*) fue aceptada en 1997 por la Alianza por Economías Ambientalmente Responsables (*Coalition for Environmentally Responsible Economics, CERES*) “para hacer que la elaboración de informes sobre sustentabilidad sean tan rutinarios y creíbles como la elaboración de informes financieros con relación a su comparabilidad, rigor y verificabilidad” mediante “el diseño, divulgación y fomento de las prácticas de elaboración de informes estandarizados, medición de los cuerpos ejecutivos y mediciones personalizadas específicas del sector”.²⁷ El PNUMA se ha asociado con CERES para apoyar las actividades de la GRI. Las Directrices de Informes de Sostenibilidad de la GRI (*Sustainability Reporting Guidelines*) de junio de 2000 sugieren que los informes incluyan una certificación de los gerentes administrativos, indicadores clave, un perfil de la entidad emisora del informe, políticas, sistemas de organización y gestión, rendimiento de la gestión, desempeño operacional y de productos y una revisión de la sustentabilidad. El trabajo de MMSD con la GRI se propone elaborar las condiciones necesarias para establecer un conjunto de directrices armónicas específicas para la minería. (Ver Cuadro 12–2) La GRI se convertirá en una institución internacional independiente en 2002.

Otros sistemas, como ISO 14001 de la Organización Internacional de Normalización, consideran la divulgación de información como un resultado de los sistemas de verificación y gestión. La ISO se orienta a los sistemas internos de manejo ambiental. Ciertos ítems en la serie de normas ISO 14000 se refieren en términos generales a las comunicaciones externas como parte de los sistemas de gestión ambiental de una organización.

A partir de la tendencia de elaboración de informes sociales y ambientales mejorados se desarrollan las nociones de obligaciones constructivas (en que las obligaciones ambientales se derivan de la buena práctica comercial) y las obligaciones equitativas –el deber de usar los mismos criterios de elaboración de informes en los países en desarrollo e industrializados, aun cuando la legislación nacional no lo requiera.

Varias organizaciones están compilando sistemas para medir el desempeño de la sustentabilidad sobre la base de un índice de clasificación de valores, incluyendo empresas privadas como Sustainable Asset Management, con sede en Suiza.²⁸ El Índice Dow Jones busca trazar el desempeño de la sustentabilidad sobre la base de la idea de que ésta es más

que una forma de manejar simplemente el riesgo ambiental, y que se está convirtiendo en un agente de la buena gestión en el sentido más amplio.²⁹ Estos sistemas aún están evolucionando, pero son promisorios.

El Instituto de Recursos Mundiales, la Asociación para la Ley y la Gestión Ambientales de Budapest y la Corporación PARTICIPA de Santiago también colaboran en una iniciativa para mejorar las políticas y los procesos de toma de decisiones mediante la creación de prácticas globales comunes para el acceso a la información, participación y justicia en el proceso de toma de decisiones sobre temas ambientales.³⁰ La iniciativa busca crear conciencia sobre estos temas y generar la capacidad de los grupos de interés público para hacer valer su derecho a la información.

Las Mejores Prácticas Corporativas

La práctica y la conducta de las empresas con respecto a los temas de acceso a la información evolucionan rápidamente y las mejores prácticas en curso para el sector indican algunas formas reales de avance. Esto incluye los siguientes enfoques:³¹

- *Informes con múltiples parámetros* – Se refieren al desempeño social, ambiental y económico de la empresa, conocidos también como informes de línea de base triple (triple bottom-line) o informes de sustentabilidad.
- *Verificación independiente de los informes ambientales* – Dado que existen problemas sin resolver en la medición y verificación de los informes que no son financieros, una cantidad de empresas líderes está experimentando con un proceso de verificación independiente.
- *Consulta continua a la comunidad* – Este es un componente esencial para llenar el vacío de información y confianza. Muchas empresas han adoptado la política y práctica de consulta sostenida a la comunidad, desde la primera fase de exploración hasta el cierre de la mina e incluso después.
- *Involucramiento de la comunidad en el manejo ambiental y el desarrollo comunitario* – Esto se puede lograr con un grupo comunitario de seguimiento del desarrollo social o ambiental que tenga acceso al, y participe preferentemente del, muestreo ambiental, la revisión de los resultados y recomendaciones para mejorar los sistemas de medición y gestión. Entre los ejemplos de este tipo de colaboración comunidad–empresa se incluye el programa de Comeco para la región norte de Saskatchewan, en Canadá, y el grupo ambiental comunitario creado cerca de San Marcos, Perú, por Antamina.³²

Cuadro 12–2. Trabajo sobre Indicadores de la Iniciativa Global de Informes

MMSD trabajó con la Iniciativa Global de Informes (GRI) para abordar algunas preguntas sobre la creación de un amplio grupo de criterios, sobre la base de indicadores. Los indicadores son claramente una fuente de información y su selección e incorporación es un tema sensible, aunque vital para crear un sistema de elaboración de informes públicos abierto y justo.

Durante 2001, la GRI y MMSD acordaron un panel consultivo para determinar un plan de trabajo y los temas que se deben abordar. El primer paso fue la creación de un “*straw dog*” –un grupo sustituto de indicadores de elaboración de informes diseñado para actuar como un estímulo en la discusión de los temas y problemas involucrados al adaptar directrices genéricas de elaboración de informes al sector de la minería. El “*straw dog*” se basó en un estudio exploratorio que incluyó a más de 15 informes corporativos del sector de la minería y los comentarios del Panel Consultivo.

Los indicadores “*straw dog*”, presentados en el sitio Web de la GRI, no pretenden ser exhaustivos, sino proporcionar un punto de partida para la discusión. La GRI está interesada en determinar si el enfoque de la ‘lista’ incluye con precisión los indicadores clave de sustentabilidad para el sector y si existen vacíos significativos que deben ser abordados para definir un estándar de los informes públicos. A pesar de ser un clamor general la estandarización de indicadores para los informes públicos, la investigación solicitada por MMSD señaló que los grupos de indicadores prediseñados fallarán en la determinación de los tipos de información a los que las comunidades quieren acceder o la información más importante sobre los proyectos.

Fuente: Warhurst, 2002, pág. 113

- *Transparencia de estudios de factibilidad* – El proceso de la EIA está logrando con rapidez una transparencia sustancial en todas las jurisdicciones, mientras que el estudio de factibilidad conjunto sigue siendo mayormente confidencial para la empresa. Las empresas están sometidas a una creciente presión, ya que deben asegurar que las empresas locales se beneficien del desarrollo de recursos. La experiencia de Diavik en Canadá constituye un ejemplo de que la divulgación de la distribución de ingresos es un paso positivo que se debe dar para aliviar las presiones.³³
- *Informes “a libro abierto”* – Puede incluir áreas que aún están atrasadas con respecto a la transparencia, como los informes sobre salud, seguridad y medio ambiente; informes sobre cierre y trabajos de rehabilitación e informes regulares no sólo de los aspectos positivos, sino también los desarrollos negativos de una mina o proyecto. Algunas empresas de gran porte han comenzado a usar estos informes de incidentes “a libro abierto” para generar legitimidad corporativa.
- *El “argumento empresarial” para la mejor práctica en la divulgación de la información* – Las empresas tienen intereses garantizados en suministrar información clara, confiable, oportuna y creíble. Algunos de los beneficios pueden reducir los costos de transacción con otros actores y aumentar la confianza en la transparencia y rendición de cuentas. La organización sistemática de un marco de elaboración de informes puede revelar bastante sobre la empresa e indicar áreas que pueden ser mejoradas. Hay un sólido argumento empresarial para avanzar hacia un sistema claro y comparable de presentación de informes públicos sobre temas ambientales, sociales, financieros y económicos.

En la práctica de divulgación, las empresas se basan también en los códigos de sus respectivas asociaciones y organismos gobernantes, como la Carta de Desarrollo Sustentable del Consejo Internacional sobre Minería y Metales o el Código de Gestión Ambiental del Consejo de Minerales de Australia.³⁴ (Ver Capítulo 14.)

Iniciativas de Otros Actores del Sector Privado

Los actores del sector privado, como los principales proveedores de programas y equipos, han cumplido una función importante en la creación de estándares de información usados en la industria y continuarán siendo claves para la evaluación de la tecnología informática. Los programas de Microsoft, por ejemplo, son el estándar internacional predeterminado para el formato de gran cantidad de información.

De igual forma, las industrias de las comunicaciones satelitales y de telefonía móvil de rápida evolución tienen repercusiones para el sector de la minería y de los metales, lo que facilita mucho más la difusión de información compleja de manera oportuna. A medida que los precios de estas tecnologías disminuyen, existe una mayor probabilidad de que estén disponibles para un mayor número de actores, aunque la barrera digital entre el Norte y el Sur es hoy en día altamente evidente y coloca a los actores más pobres de estas regiones en una situación desventajosa. La tecnología cada vez más avanzada, incluyendo las comunicaciones de radio y otros dispositivos activados con energía solar, tiene un considerable potencial.

Desafíos para Actores Específicos del Sector de la Minería

Gobiernos y Entes Reguladores Nacionales

Los gobiernos tienen responsabilidades con otros actores sociales en su condición de entes reguladores, pero también como proveedores de la información necesaria para contar con un sector viable. En la etapa de exploración, por ejemplo, los gobiernos tienen la responsabilidad, si su capacidad lo permite, de mantener y proporcionar datos geocientíficos adecuados con propósitos de exploración, incluyendo geología superficial y subterránea y datos geoquímicos y geofísicos.

Los procesos para crear las normas y estándares de la generación y transferencia de información, el sistema regulador para asegurar la conformidad con estos estándares, las oportunidades de reacción del dominio público y la libertad para participar sin temor a represalias son principalmente responsabilidad del Estado, con la cooperación de otros actores.

En muchos países en desarrollo, la liberalización de los códigos de minería a menudo ha dejado de lado la interacción entre las comunidades y las empresas. De igual forma, el Estado cumple una función conflictiva como ente regulador y facilitador, y puede estar sujeto a demandas contrapuestas de parte de actores sociales diferentes. Adicionalmente, la mayoría de los gobiernos –de los países industrializados y en desarrollo– luchan por adaptarse a algunas presiones como una economía globalizada, tecnologías informáticas que cambian con rapidez, una ciudadanía más ilustrada y exigente y la competencia de la inversión extranjera cambiante. Muchos carecen de la capacidad de actuar como facilitador o ente regulador, y en algunos países la corrupción es común en las agencias estatales. (Ver Capítulo 8.) Todos estos factores afectan el flujo de la información y, a la vez, son afectados por él.

La función de los gobiernos de habilitar el procesamiento de los minerales como una alternativa de desarrollo viable –según se describe en los capítulos anteriores– incluye crear un marco institucional para lograr el acceso a los recursos minerales, crear sistemas legales efectivos y eficientes, recaudar los impuestos apropiados y diseñar un sistema regulador ambiental para impedir y controlar los impactos ambientales provocados por las actividades de minería. Todos estos elementos dependen de la entrega e intercambio de información, en caso de que sean elaborados dentro de las condiciones límites para el desarrollo sustentable.³⁵

Además, se deben tomar medidas para la participación pública en los procesos de toma de decisiones sobre el desarrollo del sector. La Estrategia Interamericana para la Promoción de la Participación Pública en la Toma de Decisiones sobre Desarrollo Sustentable reconoce la necesidad de que los gobiernos sean los primeros en proporcionar a la sociedad civil las condiciones para participar en el proceso de toma de decisiones sobre el uso de recursos, proporcionando la información y mecanismos adecuados en todas las esferas de gobierno.³⁶

La participación pública en la planificación y toma de decisiones es un área en desarrollo, pero aún discutida, de interacción entre los actores sociales relacionados con los proyectos de minería. Este fenómeno –que recibe nombres tan diversos como participación pública, participación ciudadana, involucramiento de actores, derechos de los pueblos indígenas, preocupaciones de la comunidad local, intervención de las ONG, acceso a la información y acceso a la justicia– probablemente será fundamental para el desarrollo sustentable de las economías de los minerales en el siglo XXI.

Los factores que están detrás de esta ‘explosión’ de participación pública incluyen las tendencias de democratización desde 1989, la adopción del nuevo paradigma de desarrollo sustentable, el movimiento internacional de defensa del medio ambiente, los requerimientos de las organizaciones financieras, los regímenes de derechos humanos, organizaciones de pueblos indígenas y comunidades locales y la tecnología –en especial las capacidades de intercambio de información que ofrece Internet.

Para desarrollar una base y un análisis de este tema, MMSD se asoció con el Grupo Consultivo Académico (GCA) de la Sección sobre Leyes de Recursos y Energía de la Asociación Internacional de Abogados, AIA, la asociación más grande de abogados y asociaciones legales. El GCA condujo un estudio de dos años (1999–2001) de participación ciudadana en el desarrollo de la minería y recursos.³⁷ En mayo de 2001 se realizó un taller en el cual participaron MMSD y la AIA.

En ese taller se señaló que existe cada vez mayor aceptación de los instrumentos legales como elemento clave de la participación y que hay una tendencia definida hacia los arreglos contractuales o cuasi contractuales para satisfacer (sino controlar) la participación ciudadana y los intereses de beneficio público.³⁸ En Canadá, por ejemplo, la ley de participación está cambiando la forma de operar de las agencias gubernamentales de minería y recursos nacionales, empresas y actores públicos. Pero, hasta el momento, con la excepción de las Naciones Originarias, las leyes solamente han creado un puente parcial a la reivindicación real de los derechos.

Los temas emergentes en la participación pública incluyen una reforma reglamentaria, la necesidad de estudios comparativos y empíricos, la desigualdad de la participación pública en la práctica en diferentes países y hasta qué punto es más que ‘sólo política’.

Las nuevas leyes y prácticas nacionales e internacionales están inyectando esta ‘dimensión humana’ en la planificación de recursos, financiamiento, obtención de licencia, operación y cierre a escala global. Dos áreas ejemplifican esta tendencia:

- *Pueblos indígenas* – La expropiación de tierras y recursos a los pueblos indígenas para el desarrollo nacional –a menudo, sin consentimiento ni consulta– es un problema serio. El derecho internacional ahora exige, como mínimo, la participación indígena en la explotación de recursos en tierras tradicionales.
- *Áreas Protegidas* – Existen numerosos instrumentos legales relacionados con la información y proceso de toma de decisiones sobre áreas protegidas. Tres de los más importantes son el Convenio de 1972 para la Protección de la Herencia Cultural y Natural del Mundo, el Convenio de Ramsar de 1971 sobre Humedales de Importancia Internacional y el Convenio sobre la Diversidad Biológica.

La respuesta de la industria de la minería y los minerales a la participación pública no debe ser reactiva o limitarse a los modelos reguladores de gobierno. Las empresas tienen interés en los procesos de participación pública que funcionen y si, aun cuando se cumple con el mínimo legal, no se logran resultados efectivos, debe haber algo que sí lo haga. Con mayor frecuencia, la industria está creando acuerdos ‘contractuales’ bilaterales que abordan los temas ambientales, económicos y sociales que surgen en los nuevos proyectos de planificación y desarrollo. Estos modelos de participación pública del sector privado pueden ser necesarios para complementar los modelos reguladores públicos predominantes cuando éstos no sean adecuados para crear una base razonable para la interacción con comunidades y otros actores sociales.

Cuatro ejemplos de lo anterior son:

- ‘acuerdos de participación’ entre Diavik, una empresa de explotación de diamantes, y los pueblos aborígenes de los Territorios Noroccidentales de Canadá;
- ‘los acuerdos locales’ entre la mina a tajo abierto de Flambeau y los representantes del gobierno y la comunidad en Estados Unidos;
- ‘acuerdos de leyes futuras’ entre Rio Tinto y los grupos indígenas de Australia; y
- el ‘programa corporativo de inversión social’ de Richards Bay Minerals con intereses de herencia cultural y comunidad local en Sudáfrica.

Empresas

Los flujos de información referidos a la industria minera son complejos y están gobernados por el tipo de empresa, la etapa del ciclo de minería (exploración, factibilidad, producción, etc.), la ubicación de la casa matriz y el proyecto y el grupo de actores sociales a los cuales está dirigida la información.

Para las empresas, los temas se centran en la obtención de información para permitir una gestión económica y financiera eficaz de las mismas, lo cual incluye cumplir los requerimientos de regulación. Además de las regulaciones estipuladas por la bolsa de comercio y las comisiones de valores sobre la divulgación de la información, se pide a las empresas que informen sobre las funciones de sus cuerpos directivos y la oficina central. También deben elaborar informes para otras autoridades, como organismos fiscales o ambientales, de los lugares donde están las operaciones de exploración o de extracción.

Cada vez más, el pensamiento a partir de la línea de base triple está estimulando a las empresas a pensar más en términos de ética y valores, aunque la regulación todavía es el factor básico para la divulgación de la información.³⁹ Otros caminos de información corporativa involucran las comunicaciones entre las empresas, entre los profesionales industriales y el diálogo con instituciones financieras. La divulgación de la información es un proceso progresivo y una exigencia particular del sector ‘junior’ durante la fase de exploración. La mayor parte de la información generalmente se puede obtener de comunicados de prensa, publicaciones anuales u otros. Sin duda, la divulgación de información más completa de un proyecto de minería se da con la presentación de una declaración de impacto ambiental durante el proceso de licenciamiento de nuevas minas. Existen diferencias entre las empresas ‘junior’ (que sólo hacen exploración) y las grandes empresas, que tienen minas en operación. La divulgación de información está fuertemente influenciada por el concepto de importancia relativa, que reconoce que cualquier cosa que pueda afectar el valor del proceso de toma de decisiones sobre un proyecto, prospección o empresa es sustancial y debe ser divulgado. La Bolsa de Comercio de Toronto reconoce que la importancia relativa varía con el tamaño de la empresa, ya que lo que es importante para una empresa pequeña es insignificante para una grande. De acuerdo a lo expresado por un entrevistado de una empresa:

En esto existe una dinámica de un grupo que ve un beneficio al difundir toda la información posible (en parte para ser transparente con los accionistas, pero también para generar expectativas) y de otro grupo que considera que el flujo de información es solamente necesario para lograr la aprobación de las entidades reguladoras o un beneficio que signifique una ganancia adicional: relación de utilidad.⁴⁰

El sector ‘junior’ quiere desesperadamente que los actores sociales comprendan que enfrenta un dilema: los costos de ser una empresa abierta al público, en una era de gran valorización y

divulgación de la información y demandas reguladoras están, según algunos, debilitando la capacidad para cumplir sus funciones esenciales –el descubrimiento y delineamiento de los recursos minerales. De igual forma, para otras empresas ‘junior’, el financiamiento restringido puede significar que existe menor atención a los aspectos de información en favor de otros gastos, lo cual puede crear problemas en el futuro.

También existe considerable desacuerdo sobre cómo deberían ser los informes y la divulgación de información, ya que existe una increíble variación de estándares y contenido entre las iniciativas voluntarias de presentación de informes. El Stratos Group de Canadá recientemente estudió 35 empresas (incluyendo 5 empresas de la minería y los minerales y 2 empresas del aluminio y el acero).⁴¹ Los informes de las empresas fueron clasificados en numerosos criterios agrupados en 10 categorías:

- contexto y cobertura (2 criterios);
- liderazgo y dirección (3 criterios);
- políticas, organización y sistemas de manejo (9 criterios);
- relaciones entre actores sociales (2 criterios);
- desempeño ambiental (10 criterios)
- desempeño económico (7 criterios);
- desempeño social (8 criterios);
- indicadores integrados de desempeño (3 criterios);
- extensión de la influencia hacia las fases inicial y final del ciclo (5 criterios); y
- confianza, responsabilidad financiera y accesibilidad (3 criterios).

Los informes de las empresas mineras obtuvieron un puntaje promedio de 58 puntos de 156 contra un puntaje promedio total de 55 y un máximo de 68 puntos para todos los sectores. Los informes más efectivos demostraron claramente que ‘la organización informante administra su empresa usando los indicadores de desempeño sobre los cuales prepara su informe’.⁴²

Los temas de divulgación son particularmente serios en los países en desarrollo y aquí el sector de la minería enfrenta su mayor prueba –aplicar los mismos estándares de práctica y desempeño, de ética y conducta, que se aplicarían en el país de origen de la empresa. También, existen varias áreas clave en las cuales muchas empresas no están dispuestas a entregar información:

- Muchos grupos de exploración prefieren entregar el mínimo de información sobre sus actividades con el fin de evitar atraer la atención de ‘activistas contrarios a la minería’.
- Entre los operadores mineros existe una amplia preocupación de que la divulgación de información sobre el desempeño ambiental, en especial sobre la calidad del agua, emisiones de desechos en el aire y desechos sólidos, proporcionaría a los grupos contrarios a la minería las armas para usarlas contra la empresa, aunque esto parece no tener fundamentos. En Canadá, Placer Dome y Noranda hablan de trabajar en forma exhaustiva en la decisión de difundir los datos ambientales de sus minas y anticiparse a los comentarios negativos.⁴³ Ambas empresas señalan que hasta nuestros días, sin embargo, no ha sucedido algo que diga lo contrario. El único efecto destacable ha sido el fin de las peticiones de acceso de las ONG a esa información. No obstante, para otros esto no parece real –la difusión por Internet de los datos del Inventario de Emisión de Tóxicos de Estados Unidos ha provocado una crítica generalizada a las prácticas de emisiones, aunque algunos argumentan que esto se debe a que los datos fueron interpretados y representados erróneamente por las entidades contrarias a la minería.

- Las empresas están especialmente preocupadas en conservar la ventaja comercial competitiva, que generalmente implica mantener en forma confidencial cierta experiencia técnica y propiedad intelectual. Las dos áreas que son mencionadas con más frecuencia al respecto corresponden a la información geológica que permitiría que la empresa encuentre nuevas reservas de mineral y tecnología de proceso que mejore la eficiencia o rentabilidad de las operaciones mineras.

Claramente, existe necesidad de restringir cierta información que es fundamental para la ventaja competitiva de una empresa, pero la naturaleza de esta información es un área de negociación entre la empresa y otros actores. Es insostenible restringir la información sobre las prácticas que logran una ventaja competitiva, pero que serían inaceptables según los estándares ampliamente mantenidos.

De igual forma, los costos de producción y divulgación de información son extremadamente altos y no basta con que otros actores simplemente pidan mayor cantidad de información sin preocuparse del costo. Equilibrar los costos con el valor es responsabilidad de todos los actores.

Las comunidades, a menudo, buscan información sobre los pagos hechos por las empresas a otras entidades y en especial a los gobiernos. A la larga, la divulgación pública de estos pagos debe llevar a un sistema armónico de impuestos, ya que todos se informan sobre la cancelación negociada de impuestos y otras responsabilidades entre gobiernos y empresas en cada jurisdicción. En algunos aspectos, esto puede considerarse como el deterioro de la ventaja competitiva de un país, ya que otros tratan de atraer la inversión. Sin embargo, para equilibrar este punto, se reconoce que existe también una clara necesidad de tener transparencia en todas las transacciones entre las empresas y estados y que la forma más eficaz para lograrlo es hacer que los pagos sean de conocimiento público.

Más allá de estos temas, existen algunos principios generales sobre la divulgación de información suscritos actualmente por la mayoría de las empresas:

- evitar la divulgación durante la fase de reconocimiento de la exploración y mientras no se determine con solidez la condición del terreno;
- la renuencia a hacer participar a la comunidad local en un diálogo y consulta plenos sobre el potencial de una mina hasta bien avanzado en el proceso de descubrimiento y evaluación a fin de evitar la generación de falsas expectativas, dado que la mayoría de los proyectos fracasan;
- la confidencialidad con respecto al estudio de factibilidad, aunque no todas las empresas suscriban a este punto y, en realidad, exista una medida de ambigüedad con relación a la forma en que se maneja el estudio de factibilidad con analistas financieros y otros;
- mantener en forma confidencial la información detallada sobre los costos de producción de las minas en operación, ya que las empresas creen que es posible que la difusión de estos datos pueda afectar los contratos a largo plazo con los proveedores.

Trabajadores

Los trabajadores tienen necesidades particulares de información, como se ha indicado, en términos de salud y seguridad laborales, otras condiciones de empleo (incluyendo salarios), las oportunidades de ampliación de la capacitación y las opciones que enfrentan los trabajadores con el cierre de las minas, por ejemplo. Existe claramente una necesidad de un proceso de ida y vuelta, de acceso de los trabajadores a la información, por un lado, y de establecer mecanismos para que la información de los trabajadores llegue a los empleadores, por el otro. La fuerza laboral es el bien más valioso de una empresa para alcanzar los objetivos de

productividad de una forma segura, sustentable y apropiada. Al respecto, a los trabajadores se les debe asegurar una gestión corporativa sólida y sistemas éticos, que les aseguren no ser perjudicados por hacer notar temas o prácticas cuyo término pueda afectar adversamente los resultados del proceso en el corto plazo, pero que a largo plazo son insostenibles.

Comunidades

Las comunidades requieren información para participar en el proceso de toma de decisiones de las actividades mineras de manera informada. No obstante, con sólo proporcionar información no se asegura que se entenderá un mensaje en una comunidad o que la información será difundida ampliamente. La comprensión que las personas logren de la información puede verse afectada, por ejemplo, por la forma en que ésta se comunica, la capacidad de una persona para obtener y usar la información y la relación previa entre la industria y la comunidad. El Consejo Nacional de Investigación de Estados Unidos (*National Research Council*) distingue varias razones fundamentales para responder las necesidades de información de la comunidad:⁴⁴

- Los miembros de la comunidad que se informan e involucran en un proyecto se convierten en defensores de éste, lo cual reduce el potencial de futuro conflicto y reduce el riesgo de inversión.⁴⁵
- Si los miembros de la comunidad se informan, existe una mayor probabilidad de que se identifiquen temas potenciales en una etapa prematura en el ciclo vital de la mina, lo cual permite que la empresa responda a las preocupaciones, siempre que la información original sea real y verificable.
- Cuando a los miembros de la comunidad se les da información sobre la explotación minera, se pueden identificar las necesidades y fortalezas locales. Las fortalezas y la información pueden ser usadas para ejercer presión y obtener las oportunidades de crecimiento.

A pesar de los temas de capacitación que se relacionan con las comunidades, es preciso señalar que cuando a las comunidades se les trata con respeto, franqueza y justicia, éstas responderán de la misma forma, con la transmisión oportuna de la información acordada con las empresas y otros donde esta información es pertinente para el proceso de toma de decisiones. Las comunidades y la sociedad civil en general necesitan acceso no sólo a los informes públicos sino también, cuando lo solicitan, a la información que respalda un informe.

Numerosos factores afectarán la forma en que diferentes miembros de la comunidad comprenden o usan la información, como género (ver Cuadro 12-3), situación económica, tipo de comunidad y nivel de alfabetización. A menudo, existe una diferencia entre las evaluaciones de riesgos y beneficios realizados por expertos y la opinión pública. Los miembros de la comunidad pueden evaluar nuevos desarrollos o riesgos en el contexto de sus experiencias cotidianas, sin estar necesariamente conscientes del conocimiento especializado.⁴⁶

Con respecto a las interacciones de la empresa con las comunidades, los grupos de exploración en general se sienten cómodos en las conversaciones con actores sociales locales sobre el proceso de exploración y los beneficios económicos de la minería.⁴⁷ Un grupo de exploración a menudo siente que debe ‘vender’ los aspectos positivos de la minería para lograr que la comunidad esté de parte de la empresa que financia el proyecto. Por supuesto, existe un delgado equilibrio entre ‘vender’ un proyecto y caer presa de los malos entendidos originados por expectativas poco realistas.

Cuadro 12–3. Información y Consideraciones de Género en Voisey’s Bay, Canadá

Tras el descubrimiento de un considerable depósito de minerales en la región de Voisey’s Bay al norte de Labrador, Voisey’s Bay Nickel Community (VBNC) emprendió una evaluación de impacto ambiental. Al comienzo de este proceso, VBNC afirmó que el ‘patrocinador también debe explicar cómo usó la investigación sobre temas de la mujer para identificar las distintas formas en que la empresa afectará a mujeres y hombres’. La participación de las mujeres en la consulta se limitó a los procesos públicos.

Después de dos años de consulta, la empresa no documentó cómo el desarrollo de la minería podría afectar potencialmente las vidas de las mujeres en las comunidades vecinas. El Comité Ad Hoc sobre Mujeres Aborígenes Tongamiut Inuit Annait (TIA) respondió con la redacción de disposiciones sobre igualdad de género para que la Asociación Inuit de Labrador las incluyera en sus negociaciones de impacto y beneficios con VBNC. Más tarde, a TIA se le comunicó que la empresa había rechazado sus propuestas, pero el comité no conocía la dinámica de este tipo de negociaciones ni tuvo acceso a las razones del rechazo de su propuesta. En consecuencia, se le negó la oportunidad de negociar otras condiciones o incluir algunas disposiciones a expensas de otras. En respuesta, TIA señaló:

Considerando que se hacen cargo de los cuidados básicos del núcleo familiar, las mujeres terminan enfrentando los resultados y los efectos de las decisiones de desarrollo tomadas por los hombres. De hecho, es posible que obtengan la peor parte de estos impactos. Una recopilación de información limitada y con pocos recursos para la EIS se traducirá en programas de seguimiento y mitigación inapropiados. Las mujeres y sus organizaciones, que reciben muy poco apoyo financiero de los gobiernos o la industria, no tendrán otra opción que recoger las sobras. Para que se produzcan cambios positivos para la mujer en nuestras comunidades, las mujeres deben poder expresar sus propias percepciones... y exigen total participación en el proceso de planificación, toma de decisiones y evaluación de este desarrollo.

Fuente: Archivald y Carnkovich (1999); Tongamiut Inuit Annait Ad Hoc Committee on Aboriginal Women and Mining in Labrador (1997)

En las últimas etapas de los estudios de exploración y de factibilidad, todas las empresas realizan un esfuerzo concertado para comunicar los beneficios y oportunidades que una nueva mina podría llevar a una comunidad local o distrito circundante.⁴⁸ Muchas empresas parecen enfocar esta fase con el supuesto de que la mina se convertirá en una experiencia positiva para todos y que existe una necesidad de aportar información y educar a la población local sobre la realidad. Otras, aunque una minoría en los rangos de las empresas ‘junior’ y de gran escala, adoptan un enfoque más pragmático. Estas hablan de la necesidad de ayudar a la comunidad a entender lo que sucederá si se explota una mina y la importancia de identificar las potenciales vulnerabilidades, reconocer las sensibilidades culturales y hacer coincidir las expectativas con el potencial económico del recurso.

Las comunidades indígenas tienen una necesidad especial de acceder a una información adecuada y oportuna que se ajuste a los contextos que se puedan entender en el ámbito local. Nuevamente, se debe generar la confianza en la primera etapa a través de un diálogo franco. Debe crearse un enfoque sistemático basado en el consejo de los miembros de la comunidad, de modo que la información técnica sea traducida y transmitida de una manera apropiada. Algunas empresas ya están liderando con los enfoques que incluyen técnicas de participación para describir el proceso de explotación de minerales y las repercusiones locales para las comunidades indígenas. La asesoría local es esencial si se pretende establecer una comunicación eficaz con estas comunidades.

Un ejemplo de enfoque proactivo para asesorar a otros con respecto a la consulta a pueblos indígenas ha sido proporcionado por la Unidad de Desarrollo Económico, Recursos y Tierras de la Nación Nishnawbe Aski (NAN), que en respuesta a las empresas que exploran sus tierras en busca de diamantes sin consentimiento previo, publicó una guía de consulta para los especialistas en exploración. La guía detalla el procedimiento correcto que se debe seguir para negociar con las comunidades locales el acceso a las tierras. (Ver Figura 12–1.)

Finalmente, se debe recordar también que las empresas y otros actores reúnen información sobre las comunidades. Nuevamente, existe la necesidad de contar con sistemas de gobernanza bien establecidos que protejan la información delicada, en especial cuando los miembros de la comunidad hablan en confianza sobre temas específicos.

ONG y Otros Actores de la Sociedad Civil

Las ONG varían ampliamente en su enfoque del sector de la minería y de los metales. Las ONG de desarrollo han mostrado mayor disposición para trabajar con empresas y gobiernos sobre temas relacionados al emplazamiento y operación de las plantas de extracción y procesamiento de metales en términos de desarrollo social y ambiental. Las empresas, las ONG y las comunidades se han beneficiado de estos enfoques cooperativos.

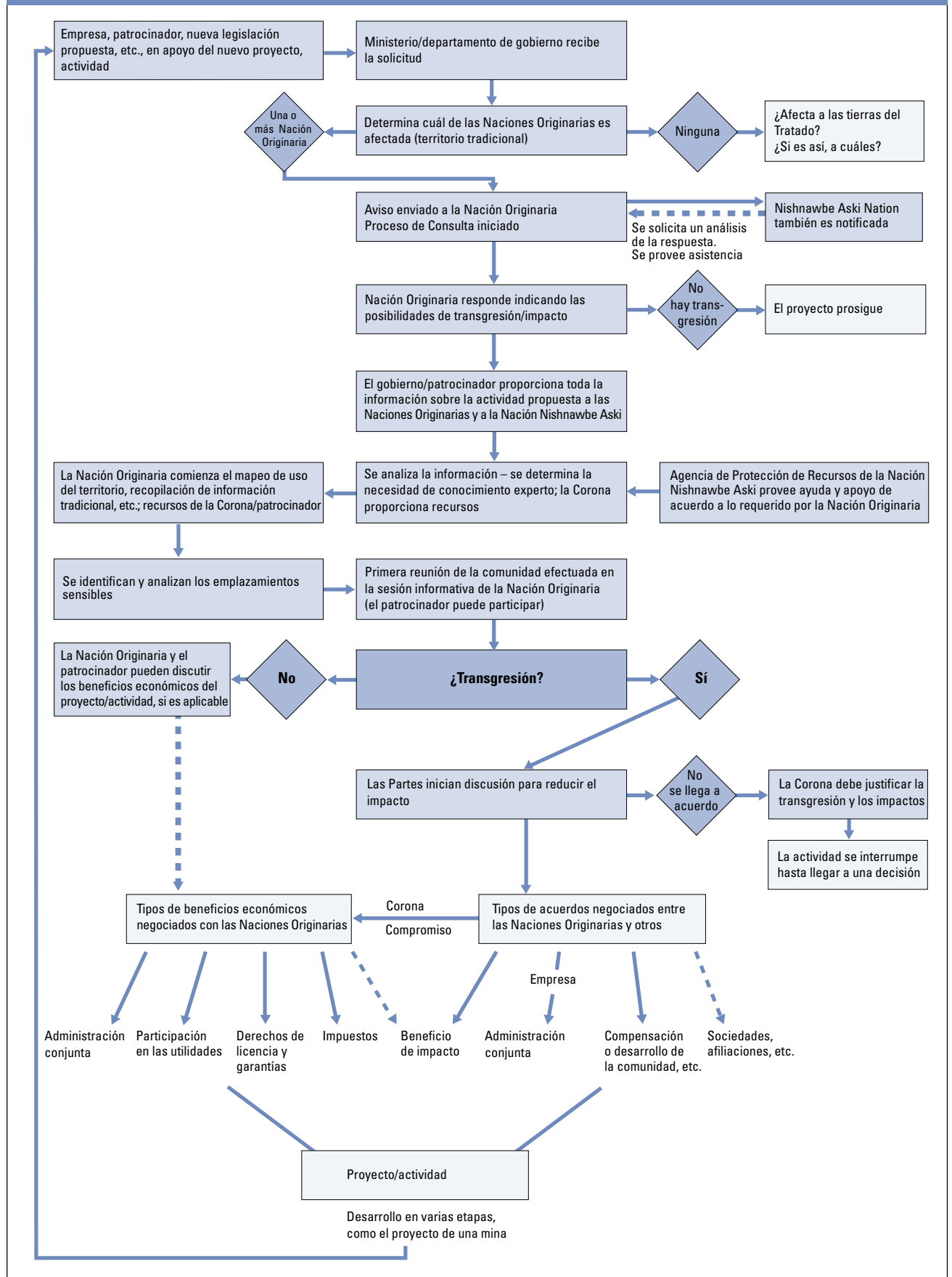
Por otro lado, el rol defensor de las ONG y otras organizaciones de la sociedad civil involucradas con el sector, a menudo, ha sido ambivalente y conflictivo. Mientras las empresas abogan por una racionalización de los sistemas de divulgación de información, las ONG, las organizaciones comunitarias y otras argumentan que necesitan acceder a toda la información para luego decidir lo que es útil. De hecho, existe una gran cuota de suspicacia con respecto a las decisiones sobre la divulgación de información que queda íntegramente en manos de gobiernos o empresas. La comunidad de las ONG ha sido extremadamente expresiva y muy hábil al oponerse a aspectos de proyectos de minería en particular o la industria en general. La industria se siente desilusionada por un aparente fracaso de los gobiernos y frustrada porque los entes reguladores no controlan los flujos de información de otros actores sociales en forma eficaz.⁴⁹

A pesar de sus reservas, las empresas mineras grandes y pequeñas logran darse cuenta de que deben involucrarse completamente con estos actores sociales. La realidad indica que no responder y no involucrarse representa un peligro inherente. Un representante de la industria afirmó en una entrevista que “Catch-22 se expone: si uno no entrega la información, el silencio se considera una especie de culpa. Si uno efectivamente entrega la información, está corrupta desde su origen y será utilizada también contra usted”.⁵⁰ Finalmente, las ONG y otros grupos pueden ser tan ineficientes en la manipulación de la información como las empresas o cualquier otra entidad; la buena información puede usarse en forma ineficiente. Por otro lado, las organizaciones de la sociedad civil pueden, por ejemplo, solamente revelar información parcial sobre un proyecto, empresa o circunstancia, con el fin de plantear un punto político, cuando los estándares de la divulgación corporativa exigen que toda la información sea puesta sobre la mesa de modo que otros actores sociales puedan tomar sus propias decisiones.

Existen obviamente temas sin resolver que actualmente interfieren con las relaciones proactivas entre las empresas mineras y estos actores sociales, no siendo menos importantes las percepciones contraproducentes creadas por el endurecimiento de las posiciones en muchos aspectos del debate sobre minería.

Figura 12-1. Directrices de la Nación Nishnawbe Aski para la Consulta sobre Desarrollo de Recursos Naturales

Fuente: Nación Nishnawbe Aski



El Camino Hacia Adelante

Dado que la industria de la minería no goza de la confianza que debería contar, la información verificable es de suma importancia. Todos los actores están involucrados. Algunas cuestiones pueden ser rectificadas en forma inmediata y otras requerirán de negociaciones extensas y a largo plazo dentro de un marco que también sea confiable. El avance exige un enfoque que apunte no solamente a la información que las personas quieren, sino también a los procesos por medio de los cuales ésta se genera. Se debe poner énfasis además en la importancia fundamental de las iniciativas de múltiples actores como la nueva forma de enfrentar los temas del desarrollo sustentable.

Gobiernos

Los gobiernos siguen siendo responsables de definir normas y estándares y de regular la adhesión de la industria a ellos. La cultura de la divulgación de información difiere no sólo entre los países industrializados y en desarrollo, sino también dentro de los países industrializados. Las normas deseables –como se aprecia en las jurisdicciones más liberales– incluyen:

- Que todos los niveles de gobierno cuenten con normas legales y reglamentarias que permitan a los ciudadanos tener libre acceso a toda información en poder del gobierno, con la cual no exista una razón válida y de conocimiento público para no entregar dicha información. Es necesario contar con mecanismos que apoyen estas iniciativas, como puntos de contacto establecidos para el intercambio regular de información con la sociedad civil. Un ejemplo podría ser la exhibición pública de información en las comunidades donde se proponen los proyectos de minería.
- Que las agencias gubernamentales y las organizaciones de la sociedad civil cuenten con procedimientos claros y acordados para requerir, recibir y divulgar información, incluyendo las oportunidades para que el público identifique la información necesaria para la participación eficaz y responsable en el proceso de toma de decisiones.
- Que las agencias gubernamentales –después de consultar a las organizaciones de la sociedad civil– dispongan de indicadores de desempeño para medir la eficacia de la información y los programas de comunicación. Estos deberían responder a las opiniones que los usuarios tienen sobre los problemas.
- Que los proponentes gubernamentales de proyectos tengan una estrategia completa de información y comunicación para las diversas fases de los principales proyectos. Las mejores estrategias contemplan el seguimiento, auditorías y presentación pública de informes. Los comentarios del público son procurados y tenidos en cuenta.
- Que el gobierno y la sociedad civil aumenten la disponibilidad de la tecnología de la información destinada a las organizaciones populares y a comunidades rurales y remotas de modo de asegurar que la información llegue en la forma adecuada a los receptores proyectados, en el momento oportuno.
- Que la información sea usada como ‘herramienta niveladora’ para asegurar que todos los grupos afectados tengan el conocimiento adecuado y puedan participar con eficacia, en igualdad de condiciones con quienes toman las decisiones. Esto incluye un esfuerzo tremendo en situaciones de analfabetismo y barreras lingüísticas. Por ejemplo, los diversos procesos de declaración de impacto son de poca ayuda si los lugareños no tienen idea de lo que se propone. En este caso en particular, es esencial que exista comunicación. No es suficiente tener información de base precisa, con base científica cuando es apropiado, y verificable, si nadie puede entenderla. Estos datos también deben reflejar las perspectivas

del conocimiento tradicional cuando es pertinente y deben estar disponibles para las comunidades y otros como parte del proceso de verificación.

- Que los gobiernos apoyen investigaciones sobre las diversas maneras de fomentar la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones, que permitan el acceso a la información y definan y fomenten los derechos de los actores sociales.

De esta manera, el desafío de los gobiernos es encontrar las formas para mejorar los aspectos de comunicación de todas las actividades relacionadas con los minerales. Solamente es necesario tener la disposición para hacerlo, ya que toda clase de precedentes y herramientas están disponibles.



Representantes de los gobiernos locales y nacionales presentan el Plan Ambiental para la mina de oro de Lihir, PNG

Empresas

Más allá del proceso de MMSD, ha surgido un conjunto de mejores apuestas claras acerca del tema de la información:

- Las empresas deberían trabajar con la Iniciativa Global de Informes (GRI) u otros organismos internacionales para armonizar la presentación pública de informes. La confianza se generará si lo que se informa a la opinión pública está de acuerdo con un conjunto de estándares de rendición de cuentas ampliamente acordados. La GRI actualmente lleva la delantera en la recopilación de lineamientos específicos por sector para los informes públicos y sería beneficioso lograr una mayor colaboración entre el sector y la GRI. El Consejo Internacional de Minería y Metales (ICMM) y otras organizaciones, como la Asociación de Técnicos en Prospección y Desarrollo de Canadá (PDAC, Prospectors and Developers Association of Canada), cumplen la función de dar a conocer la experiencia de las empresas y asociaciones para ser usada como base en la formulación de lineamientos específicos para la industria de la minería y metales.
- También es necesaria una norma para garantizar el cumplimiento en el manejo de la información, que pueda verificarse en forma independiente. Dos normas ISO brindan un marco potencial para este instrumento. Los estándares ambientales y de calidad, que ya utilizan muchas empresas metalúrgicas y del sector de la minería y los minerales, involucran un proceso de definición de políticas y procedimientos para un sistema de gestión, que sea verificado en forma independiente utilizando la norma. Se identifican las deficiencias y no correspondencias, y se toman medidas correctivas y preventivas. Se certifica el cumplimiento y el desempeño se mide en forma continua, con el propósito de lograr un mejoramiento.
- Un Protocolo para el Desarrollo Sustentable de la industria (ver Capítulo 16) podría y probablemente debería establecer parámetros para la presentación pública de informes basada en criterios verificables. Esto podría extraerse de la experiencia de otros sectores y de los mejores ejemplos del sector minero.
- La comunidad financiera privada debería asumir un papel más decidido en el estímulo a las mejores prácticas en la divulgación de información pública. Esto no significa que el sector financiero deba vigilar al sector de los minerales, sino que las instituciones crediticias en especial, mediante la rigurosa atención a normas aceptadas en el ámbito internacional, deberían exigir la aplicación de las mejores prácticas como parte de la gestión de riesgos.

Las listas de verificación de préstamos, por ejemplo, deberían incluir la política de información del proyecto y la estrategia de divulgación. Los integrantes del movimiento de inversión ética deberían incluir los temas de la información en sus criterios de clasificación de las empresas.

- Las empresas deberían trabajar en la creación de una cultura que considere que es conveniente la divulgación de la información justa y equitativa. Para hacer lo anterior debería haber una política clara que distinga la información que debe ser confidencial, según el interés comercial de la empresa, de otros tipos de información que debería ser difundida públicamente. Ello exige alejarse claramente de los sistemas en que se supone que toda la información de la empresa es secreta y es necesario contar con múltiples revisiones internas y permisos para difundir cualquier cosa.
- Las estrategias de información pública en asuntos tales como licencias y procesos de EIA deben basarse en el logro de metas de comunicación de la empresa y no limitarse a cumplir con las exigencias legales como si se tratara de una lista de verificación. Si la empresa quiere entregar información en forma eficaz a las comunidades del lugar, debe ir más allá del cumplimiento de las normas y optar por una estrategia basada en objetivos más amplios. Por ejemplo, la experiencia muestra que incluso cuando la ley no lo requiere, la información proporcionada en el ámbito local debe ser emitida en el idioma de quienes se considera serán los beneficiarios. Se deben brindar las condiciones para quienes asumen una visión diferente que debe ser escuchada también. Si existe un nivel significativo de analfabetismo local, deberían crearse otras herramientas apropiadas para la comunidad. De igual forma, la empresa debería contar con algún método eficaz para recibir las informaciones entregadas en el idioma local.

Trabajadores

Los trabajadores tienen derechos y necesidades de información específicos. Entre las preocupaciones laborales es probable que estén los planes y disposiciones para el eventual cierre de alguna planta. Las mejores empresas consideran mecanismos para compartir esta información y tener un franco diálogo bilateral acerca del tema.

- Las empresas necesitan políticas específicas, coherentes con las normas internacionales emergentes para proporcionar información a los trabajadores y obtenerla de ellos. Los acuerdos globales serían un mecanismo para permitir esto. Los sindicatos cumplen un papel importante en la coordinación con organismos industriales reconocidos y los gobiernos para la creación de estándares, además de asesorar a las distintas empresas sobre las políticas apropiadas.
- Los acuerdos laborales deberían abordar el intercambio de información entre los trabajadores y sus organizaciones y las empresas.

Comunidades

La comunicación se produce en dos direcciones: se trata tanto de recibir como de proveer información. Algunos principios fundamentales de la consulta a la comunidad que parecen claros son:⁵¹

- Las comunidades tienen el derecho de recibir información sobre un proyecto de desarrollo antes de que éste comience. En realidad, debe ser antes de que se haga efectivo un compromiso irrevocable.
- Las comunidades tienen el derecho de buscar múltiples fuentes de información. No existen

registros de explotación de minerales que sean ‘objetivos’, ya que la actividad a menudo tiene consecuencias no previsibles. Las personas no pueden anticipar eventualidades y todos los registros proporcionan perspectivas diferentes acerca del futuro previsible.

- Las comunidades funcionan con diferentes escalas de tiempo para tomar decisiones. El proceso de comunicación no debe ser afectado por límites de tiempo arbitrarios, fijados por los plazos de decisión de la empresa o las exigencias legales del gobierno.
- Las comunidades tienen el derecho de buscar información en fuentes en las que confían, al mismo tiempo que pueden evaluar la información proveniente de aquellas en que no confían. Sin embargo, los enfoques sistemáticos de la producción y uso de información deben estar atentos a la posibilidad de retraso innecesario debido a la duplicación improductiva de información proveniente de múltiples fuentes.

ONG y Sociedad Civil

Las normas emergentes sobre la divulgación y acceso a la información son igualmente aplicables a las ONG y otros grupos de la sociedad civil en el sector de los minerales:

- Las ONG y otras organizaciones sociales deberían tener sistemas de gobernanza que garanticen una actuación de acuerdo con los mismos estándares de transparencia, rendición de cuentas y legitimidad exigidas a otros actores sociales.
- La información representa la moneda con que muchas ONG hacen su trabajo. Mientras más confianza exista en ella, más efectivas serán. De esta forma, las mejores ONG cuentan con procedimientos claros y conocidos para evaluar la información antes de actuar de acuerdo a ella.
- Las ONG deberían trabajar con otros actores sociales para definir la mejor práctica de divulgación pública. No basta sólo con pedir ‘toda la información’ que exista disponible en un formato de informe público. Las consideraciones de costo y eficiencia requieren que la producción y divulgación de la información sean conducidas de manera racional. La producción de la información también exige pasar las pruebas de utilidad, suficiencia, puntualidad, aplicabilidad y eficacia.
- Muchas ONG también reconocen que ocupan una posición única dentro de la sociedad. Debido a su trayectoria, tienen un enorme poder de influencia. Con su escrutinio, han permitido una revisión de los excesos de los gobiernos y empresas. Por esto, el trabajo de las ONG es considerado altruista y moralmente recomendable, lo cual significa que reciben una confianza considerable de la sociedad civil. Para mantener esa confianza, deben garantizar que la información divulgada puede ser confirmada e interpretada por todos. La divulgación total y franca, aun cuando la información no respalde el mensaje o el programa, es la política de las mejores organizaciones –como es su deber hablar cuando otros del sector están equivocados.
- Las ONG bien pueden desarrollar un código de práctica sobre la producción y uso de la información. La integración de este código puede tener varios beneficios, incluyendo el fortalecimiento de la confianza en sus organizaciones por otros actores sociales.

Acciones Internacionales y Multilaterales

En el ámbito internacional, las siguientes acciones encontraron un amplio apoyo en los talleres y consultas:

- La creación de una base de datos internacional sobre minería y minerales, que incluya datos de varias áreas clave en que las personas quieran aprender del esfuerzo de los demás. La información debería entregarse de tal forma que no requiera un conocimiento experto

y que respete la necesidad de confidencialidad en algunas áreas y los derechos de propiedad intelectual en otras. La base de datos puede ser acogida por organizaciones internacionales o asociaciones industriales existentes. Podría incluir información acerca de:

- legislación, regulaciones, políticas, directrices y códigos voluntarios;
- derechos e impuestos;
- datos básicos de la minería, incluyendo tipos de depósitos, metales y mercados;
- pagos hechos por empresas a los gobiernos;
- pagos recibidos por los gobiernos de parte de las empresas;
- condiciones de acuerdos de impactos y beneficios;
- práctica y directrices de EIA, EIS y evaluación de impacto de conflictos;
- informes públicos corporativos y otras informaciones pertinentes; y
- procedimientos para efectuar consultas.

Esta base de datos es considerada como un recurso para comunidades, gobiernos, empresas y otros actores y podría ser creada con la cooperación del gobierno en ejercicio e instituciones universitarias así como las organizaciones de la sociedad civil; podría ser administrada por un organismo intergubernamental como el PNUMA y podría ser financiada a través de un fondo fiduciario, mediante el pago de derechos de los usuarios (graduados según categorías), o mediante el apoyo industrial y aportes multilaterales.

- La elaboración (a través de un organismo como la GRI) de criterios para establecer un sistema armónico de presentación pública de informes, que incluya la verificación, que sea acordado en un proceso multiactores. Aunque este sistema sería por necesidad voluntario, ya que no existen los mecanismos legales internacionales que lo ponga en vigencia, se podría llevar a cabo mayor investigación para explorar si podría funcionar o establecerse un régimen de regulación apropiado y la forma de hacerlo.
- El desarrollo de un conjunto de principios –amplios y obligatorios– sobre informes para las comunidades en los recintos mineros, en particular durante y después de los accidentes.
- La creación de un panel internacional con participación de múltiples actores sociales para enfrentar las repercusiones de los instrumentos como el Convenio de Aarhus y mecanismos de implementación en el ámbito industrial.
- Una preocupación internacional sobre los sistemas para el financiamiento de mejores accesos a la información y, en particular, para revisar las cuestiones de ‘capacidad *versus* necesidades’ y los temas Norte/Sur de acceso a la información.
- La creación de mecanismos para una mayor colaboración entre empresas, gobiernos y la sociedad civil sobre los temas de acceso que facilitan la generación de capacidad para los gobiernos y comunidades.
- El desarrollo de sistemas de rendición de cuentas que aseguren que los principios y prácticas que tienen como objetivo un alto desempeño social y ambiental, y que se describen en los informes corporativos, sean coherentes con los principios que orientan la gestión de una empresa.

Notas

- ¹ Amartya Sen, citado en Lash (2001) pág. 586.
- ² Howard Zinn, citado en Beder 1997 pág. 288.
- ³ Beder (1997).
- ⁴ Ver, por ejemplo, Fukuyama (1996).
- ⁵ Pruebas anecdóticas basadas en discusiones informales con líderes corporativos en el área de la sustentabilidad. Es preciso efectuar estudios para confirmar estas reflexiones generales.
- ⁶ Zadek et al. (1997) pág. 239.
- ⁷ United Nations Environment and Human Settlement Division (1998).
- ⁸ Fulop y Kiss (2001) pág. 45.
- ⁹ United Nations Environment and Human Settlement Division (1998).
- ¹⁰ OCDE (1996).
- ¹¹ Organización de Estados Americanos (2000).
- ¹² La Directiva de la UE relativa a la libertad de acceso a la información sobre el ambiente. <http://europa.eu.int/>
- ¹³ La Directiva de la UE relativa a la prevención y el control de la contaminación. Ver <http://europa.eu.int/>
- ¹⁴ La Directiva de la UE relativa a la evaluación de los efectos de ciertos proyectos públicos y privados sobre el ambiente. <http://europa.eu.int/>
- ¹⁵ Fulop y Kiss (2001) pág. 45.
- ¹⁶ En 1989, el Congreso de Estados Unidos aprobó la Enmienda Pelosi (US Code Title 22, Chapter 7, Section 262m), un paso hacia la garantía de una administración adecuada del proceso de evaluación ambiental en el Banco Mundial y en todos los bancos de desarrollo multilateral regionales.
- ¹⁷ UNEP-UNDESA (1994) pág. 19.
- ¹⁸ PNUMA (1988).
- ¹⁹ UNEP – infoterra Network (2000).
- ²⁰ Gobierno de Chile (1997).
- ²¹ La Ley de Planificación de Emergencia y el Derecho a Saber de la Comunidad (EPCRA) fue aprobada por el Congreso como parte de la Ley de Enmienda y Reautorización del Superfondo (SARA) de 1986. Por ello, EPCRA también se conoce como SARA III. El Inventario de Emisión de Tóxicos es una base de datos de EPA, de acceso público, que contiene información sobre las descargas de sustancias químicas tóxicas y otras actividades de manejo de desechos, que son informados anualmente por ciertos grupos industriales y por algunos organismos federales. Este inventario fue creado bajo la ley EPCRA de 1986 y ampliado por la Ley de Prevención de la Contaminación, de 1990. Ver <http://www.epa.gov/tri/>.
- ²² Ver <http://www.epa.gov/tri/>.
- ²³ Ibid.
- ²⁴ Ver Fulop y Kiss (2001) para una discusión acerca del desafío legal dispuesto por NMA.
- ²⁵ Ver el sitio Web de Environmental Australia-National Pollutant Inventory, <http://www.npi.gov.au/>
- ²⁶ Ver el sitio Web de Environmental Canada-National Pollutant Release Inventory, <http://www.ec.gc.ca./pdb/npri/>
- ²⁷ Global Reporting Initiative (1999)
- ²⁸ Ver el sitio Web de Sustainable Asset Management, <http://www.sam-group.com/>.
- ²⁹ Ver el sitio Eeb Dow Jones Sustainable Indexes, <http://www.sustainability-index.com/>.
- ³⁰ World Resource Institute (2001) pág. 4.
- ³¹ Thomson y MacDonald (2001).
- ³² Comeco (2001); Empresa Minera Antamina (2001).
- ³³ Diavik-Diamonds Mines Inc.(2000).
- ³⁴ Ver ICMM (2001)
- ³⁵ Rosenfeld Sweeting y Clark (2000).
- ³⁶ Organización de Estados Americanos (2000).
- ³⁷ Zillman, Lucas, y Pring (2002).
- ³⁸ Pring (2001) pág. 22.
- ³⁹ Elkington (1998) pág. 407; Thomson y MacDonald (2001) pág. 32.
- ⁴⁰ Thomson y MacDonald (2001) pág. 32.
- ⁴¹ Stratos Inc. (2002) pág. 4.
- ⁴² Ibid., pág. iii.
- ⁴³ Thomson y MacDonald (2001).
- ⁴⁴ National Research Council (1996).
- ⁴⁵ Rosenfeld Sweeting y Clark (2000).
- ⁴⁶ Powell y Leiss (1997).
- ⁴⁷ Rosenfeld Sweeting y Clark (2001).
- ⁴⁸ Ibid.
- ⁴⁹ Ibid.
- ⁵⁰ Ibid.
- ⁵¹ Gibson (2001b) pág. 18.