

GOBERNANZA DEL SECTOR: ROLES, RESPONSABILIDADES E INSTRUMENTOS PARA EL CAMBIO

463	Marco Político Nacional
463	<i>Legislación</i>
467	<i>Convenios Internacionales</i>
469	<i>Otros Instrumentos</i>
471	<i>Seguridad Financiera</i>
472	<i>Aplicación de Normas</i>
473	<i>Litigios</i>
474	<i>Desafíos Clave para los Sistemas Legales Nacionales</i>
476	Instituciones Crediticias, Inversores y Clientes
477	Responsabilidades Terminales: Un Desafío de Largo Plazo
480	Cómo Mejorar el Desempeño de la Industria
482	<i>Pautas, Códigos y Política</i>
484	<i>Esquemas de Certificación</i>
486	<i>Informes Corporativos</i>
486	<i>Instituciones y Directrices Internacionales</i>
487	Participación de Actores Sociales
489	Capacitación
490	El Camino Hacia Adelante
491	<i>Fortalecimiento del Marco Político Nacional</i>
492	<i>Mejoramiento del Desempeño de la Industria</i>
493	<i>Capacidad de Respuesta en Emergencias</i>
494	<i>Una Herramienta de Apoyo al Desarrollo Sustentable</i>
494	<i>Instituciones Crediticias e Inversores</i>
495	<i>Organizaciones Internacionales y Gobiernos Donantes</i>
495	<i>ONG y Otros Actores Independientes</i>
495	<i>Un Mecanismo de Resolución de Conflictos</i>
496	Notas

El logro de una gobernanza eficiente es un importante desafío para el sector de la minería y los minerales y es clave para tratar con eficacia muchos de los asuntos abordados en capítulos anteriores. El desarrollo sustentable requiere comprender y redefinir roles, derechos y responsabilidades de todos los actores –gobiernos, empresas, sindicatos y organizaciones no gubernamentales (ONG)– e introducir nuevos instrumentos para el cambio.

Aunque hay áreas en las que la gobernanza ha mejorado de manera significativa, las estructuras de gobierno dominantes siguen reflejando desequilibrios de poder entre los distintos actores y en las prioridades dadas a los intereses tanto a nivel nacional como internacional. El desarrollo de los minerales en el pasado era un terreno del inversionista, que la mayoría de las veces era extranjero.

Una transición hacia el desarrollo sustentable requiere una mayor simetría en la definición de las reglas de juego, una distribución más equitativa de derechos y responsabilidades, así como también de riesgos y beneficios, entre los diversos actores. Deberían adoptarse medidas para que los inversores y las instituciones crediticias del sector de la minería tengan reglas claras y resultados previsibles, junto con reglas similares y procesos justos que permitan tratar temas tales como interés nacional, problemas de la comunidad y manejo ambiental.

El gobierno debe desempeñar un rol fundamental e ineludible en el mejoramiento de la gobernanza para el desarrollo sustentable. El gobierno establece incentivos, promulga leyes, toma medidas, decide qué tipos de casos pueden ser llevados a la corte y hace cumplir la ley, todas acciones centrales de gobernanza. Otro rol fundamental de los gobiernos es propiciar, organizar o participar en procesos de múltiples actores sociales para la reforma de las políticas. Estas y muchas otras actividades constituyen un marco con un enorme impacto sobre la forma del desarrollo de diversas actividades del sector de los minerales.

Como señaló un observador: “La década del 90 fue testigo de una notable transformación de las regulaciones en las economías en desarrollo. Una tras otra, las naciones adoptaron un nuevo código minero y modificaron sus leyes en un esfuerzo por ser más competitivas en el contexto mundial. El proceso de reforma comenzó debido a que las naciones se dieron cuenta de que las actividades mineras y de exploración no estaban bien alineadas con el desarrollo manejado por el gobierno y que, para atraer la inversión del sector privado, el ambiente regulador debía ser propicio para la necesidades de los inversores.”¹ En más de 100 países se crearon nuevas políticas y legislaciones mineras o se modificaron las ya existentes. Estos cambios simplemente demostraron con bastante claridad lo sensible que es el sector con respecto al marco de gobernanza: estimularon intereses internacionales en los minerales, así como la inversión en países que antes recibían una inversión mínima. En su mayor parte, las reformas fueron realizadas explícitamente para fomentar la inversión extranjera y para crear un ambiente fiscal y regulador estable y atractivo. Se institucionalizaron entonces políticas económicas liberales para las inversiones en la minería y otras actividades, lo cual generó un ámbito internacional más competitivo.

Aún está por verse si estas reformas legales e institucionales generan un nuevo flujo de inversión cuando mejoren las condiciones económicas en la industria y si esto, a su vez, impulsará el desarrollo sustentable. Esta ‘primera generación’ de reformas apuntó principalmente a las preocupaciones de los inversores, que en muchos casos están hoy en día enredados en problemas que no se abordaron a cabalidad por el movimiento de reforma. Como se señaló en capítulos anteriores. ¿Podrán estos problemas ser abordados con éxito por una ‘segunda generación’ de reformas que satisfaga los desafíos del desarrollo sustentable?

La inversión en el sector de los minerales indudablemente ha creado verdaderas oportunidades y beneficios para algunas personas en ciertas áreas del mundo. También ha aumentado los impactos y riesgos para otras. Algunas oportunidades se han perdido por la falta de estructuras de gobernanza adecuadas para resolver conflictos o la falta de capacitación del gobierno para manejar estos problemas, corrupción o luchas de poder y conflictos dañinos sobre quién ‘tiene’ las ventajas y quién ‘controla’ o comparte las ganancias. Los gobiernos pueden proporcionar una legislación clara y propicia y políticas sólidas en un área, pero pierden su valor si no logran abordar las otras áreas. Políticas esenciales y complementarias, que están recién surgiendo, pueden ser obstaculizadas por leyes anticuadas o poco claras, con líneas de autoridad difusas y recursos escasos.

En las economías más exitosas, el rol del Estado como facilitador de la inversión se ve equilibrado, por ejemplo, por su rol de regulador –creando leyes y políticas que apoyen la planificación del uso del territorio regional, mejoren los impactos social y ambiental o aprovechen la oportunidad de construir caminos, escuelas y mejorar los servicios de salud. Los estados con recursos considerables también pueden proporcionar una red de seguridad social que aminore el impacto del cambio –como por ejemplo cambiar de una economía de subsistencia a una monetaria, o el cierre de una mina– en los más necesitados.

Para mejorar la capacidad de cumplir sus roles, se debe apoyar y ayudar a los gobiernos a eliminar las asimetrías existentes en las políticas y en la legislación, a fortalecer su capacitación y a construir un marco político capaz de transformar la inversión en desarrollo sustentable. Esto llevará tiempo. Y dará relevancia a instrumentos complementarios de gobernanza, que no reemplacen el rol del Estado, sino que permitan atender los problemas más inmediatos y apremiantes, mientras los gobiernos buscan la manera de responder con mayor eficacia.

Este capítulo se centra en los roles que tienen los distintos actores en los diversos instrumentos –tales como regulaciones, mecanismos de mercado e iniciativas voluntarias. El capítulo finaliza con una discusión de los principales desafíos de gobernanza que actualmente enfrenta el sector de los minerales.

Marco Político Nacional

Legislación

La ley siempre ha sido y seguirá siendo una parte esencial del marco de gobernanza para el sector de los minerales.² Si es implementada con eficacia, la ley es un nivelador: genera incentivos consecuentes para el comportamiento responsable de todas las empresas y todos los actores, sin importar su tamaño; ejecuta la voluntad de la mayoría mientras protege los derechos de las minorías. Aplicar la ley rara vez constituye una tarea simple. Las leyes por sí solas no logran nada sin organismos eficaces y capaces que las administren, o sin un acceso eficaz a un sistema judicial que haga cumplir o se oponga a los derechos que éstas generan. La ley también puede ser una herramienta para los poderosos en algunos países; ayuda a un grupo a excluir a los demás. Obtener el equilibrio correcto para distribuir riesgos y oportunidades, costos y beneficios es tarea de todos los encargados de formular las políticas.

El gobierno nacional proporciona el marco legislativo para la industria de los minerales y la legislación nacional o jurisdiccional, es la ruta por la cual la mayoría de los derechos y obligaciones legales son especificados a las empresas y a todas los demás con las que éstas

deben tratar. Para las instancias reguladoras, un marco ejecutorio y claramente definido es esencial para controlar eficazmente las actividades de la industria. En el caso de los ciudadanos, este marco los protege del riesgo que significa la pérdida de su propiedad o sus medios de subsistencia, o de un trato injusto o arbitrario, y les brinda oportunidades para buscar formas de mejorar su situación. Para la industria es importante tener un sistema regulador estable, transparente y apropiado a las condiciones del país. La ley nacional proporciona el marco básico para determinar la distribución de la riqueza económica; incluso puede reducir los desequilibrios de poder existentes entre las empresas y las comunidades. Los derechos legales a la tierra, la información y la compensación aumentan los poderes negociadores de las comunidades. La existencia de derechos consagrados por ley y un acceso efectivo a la justicia pueden ayudar a generar la confianza para reducir el temor de que el compromiso inevitablemente signifique ganancias para la parte más poderosa.

La ley debe ser comprendida en su contexto. No existe una respuesta absoluta con respecto a la manera cómo las sociedades se gobiernan. Si existiera, la sociedad se encontraría en continuo litigio. Gran importancia con respecto al modo cómo se hacen las cosas tienen las normas culturales negociadas, la forma consuetudinaria de realizar los negocios y el comercio, las maneras tradicionales de solucionar problemas cotidianos, las reglas observadas por grupos culturales anteriores a la creación del Estado y la influencia de doctrinas religiosas. La ley tiene distintos niveles de importancia en las sociedades. En algunas –Estados Unidos, por ejemplo– la ley ha logrado una posición preponderante en el modo cómo se hacen las cosas. Algunos países o sociedades están gobernados en gran medida por una ley tradicional. En otros –pueblos tradicionales aislados– los asuntos sociales están regulados por normas bien entendidas a nivel local, pero que no necesariamente están incorporadas en la legislación nacional. En muchos países, la implementación y la aplicación eficaz de la ley es en la actualidad un objetivo más que deseable.

Una empresa minera o de exploración ubicada en un lugar donde la ley ocupa un posición de privilegio puede encontrarse operando en una sociedad tradicional. La empresa puede considerar que tiene el derecho a confiar en las leyes nacionales que crean las condiciones para su inversión, mientras que las comunidades que no reconocen completamente dichas leyes nacionales y reciben una parte desproporcionada de los riesgos sin una compensación de los beneficios pueden considerar que el derecho otorga a la empresa como una ‘licencia para robar’. El gobierno nacional puede considerar la industria como un instrumento para extender la autoridad de sus leyes e instituciones a áreas en que éstas son débiles. Las personas de la comunidad local pueden considerar esto como una imposición que debilita el sistema tradicional u otros sistemas de autoridad local. Para evitar conflictos en tales situaciones, es necesario que se realice la operación dentro del marco legal nacional y que haya una buena comprensión y el debido respeto por los sistemas locales.

El espectro de los sistemas legislativos en distintos países ha generado una diversidad de métodos para asignar derechos y responsabilidades a temas como minería, inversión, planificación, medio ambiente, entre otras leyes. Ni siquiera dos países tienen el mismo marco exacto. Cada nación necesita valorar el nivel de legislación genérico para todas las industrias y la especificidad que debería tener para la industria de la minería. Además, las disposiciones de administración y aplicación tienden a ser complejas debido a que rara vez es algo simple dividir las responsabilidades entre distintos departamentos del gobierno –nacional o provincial (o estatal)– y los niveles locales. No existe un sistema ideal.

Legislación Minera

Una ley de minería es el principal instrumento regulador que norma las actividades de exploración y producción en la mayoría de los regímenes. Este documento define tanto los derechos como las obligaciones del poseedor del título minero y el poder de los funcionarios de gobierno. El primer rol del gobierno es regular el sector en todos los niveles, incluyendo la exploración y explotación o extracción locales, como también el procesamiento mineral primario.³

Las leyes de minería, y las normas o regulaciones asociadas, por lo general establecen que el poseedor de una licencia minera o de explotación debe cumplir con otras leyes pertinentes; algunas de éstas incluyen disposiciones como, por ejemplo, condiciones ambientales o sociales, que van más allá del ámbito tradicional de la ley minera. Por ejemplo, muchas leyes de minería requieren de una o todas las siguientes condiciones: evaluación/declaración de impacto ambiental y social, un plan de manejo ambiental, un programa de rehabilitación o un fondo de restauración o rehabilitación. Muchas de las cláusulas ambientales contenidas en las leyes de minería coinciden con la legislación ambiental, aunque esta última por lo general es genérica a todas las actividades y contiene una descripción más precisa de las condiciones. La tendencia señala que son cada vez más los países que redactan regulaciones ambientales específicas para el sector minero.

Muchas leyes de minería también proporcionan una ‘estabilidad reguladora’ de una u otra forma: garantizan que el inversionista no esté sujeto a condiciones nuevas o alteradas como, por ejemplo, mayores impuestos o nuevas leyes ambientales, otras condiciones de planificación o nuevas legislaciones.⁴ Aun cuando estas garantías no se encuentran de manera explícita en la legislación, en algunos casos, los países han establecidos ‘acuerdos contractuales de estabilidad’ específicos para el proyecto en cuestión. Aunque estos acuerdos pueden alentar a los inversores, también son polémicos, ya que pueden atar de manos al gobierno en el sentido de que deben abordar a futuro las cambiantes demandas y circunstancias sociales del desarrollo.

Otro tipo de legislación específica a la minería corresponde a las leyes de planificación de cierre de minas, también llamadas leyes de recuperación o rehabilitación. Estas son la norma en Australia, Canadá y Estados Unidos.⁵ También, por lo general, requieren el desarrollo de un plan, con alguna forma de participación pública, que especifique las condiciones ambientales del recinto al final del ciclo de vida de la mina, y una garantía financiera que asegure que la empresa cumplirá tales objetivos. Sudáfrica también tiene una ley de este tipo. Pocos países en desarrollo poseen leyes de cierre y, aunque comiencen a aparecer algunas, por lo general no exigen una garantía financiera. Aunque estas leyes han jugado roles importantes en el mejoramiento del desempeño de la industria, su administración requiere una capacidad considerable.

El Banco Mundial ha tenido un rol clave ayudando a los gobiernos a reformar sus códigos mineros; ha hecho préstamos para fortalecer aspectos legales e institucionales para atraer inversores, con la idea de que mayores ganancias proporcionarán una fuente de financiamiento para pagar el préstamo. Aunque esta reforma aborda problemas ambientales y ocasionalmente aspectos sociales, se ha centrado en gran medida en abordar los temores de los inversores e instituciones crediticias, ya que la inversión extranjera directa es una importante fuente de capital para el desarrollo económico en los países pobres. Esta actividad y el apoyo dado a proyectos específicos por parte de entidades del grupo del Banco como por ejemplo, la Corporación Financiera Internacional (CFI) y Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (MIGA) a minas nuevas en países en que la inversión ha sido

facilitada por los procesos de reformas, han generado la crítica de muchas ONG. Estas organizaciones sostienen que los resultados de las reformas están orientados hacia las necesidades de la industria a costa de los problemas de la comunidad. La manera de financiarlos es incierta, debido a que una ‘segunda generación’ de reformas destinadas a tratar estos problemas puede no generar flujos de ingresos seguros para pagar los préstamos.

Otra Legislación Nacional

Muchos asuntos importantes pertinentes al sector de los minerales se encuentran en otra legislación. Las leyes de inversión, por ejemplo, establecen las condiciones básicas de seguridad para la inversión extranjera y otros puntos importantes como por ejemplo la capacidad de repatriar ganancias. A los inversores les interesa que éstos sean sistemas transparentes, no discriminatorios, que garanticen la estabilidad minera; que exista un sistema judicial que proteja la estabilidad minera de la acción de terceras partes y del Estado; que el dueño de los derechos de exploración mineral tiene el derecho único y exclusivo para explotar cualquier depósito comercial que descubra; que las leyes de aplicación de impuestos son justas y razonables; que el productor tiene el derecho a vender en el libre mercado cualquier producto; y que el productor tiene el derecho tanto a convertir libremente las ganancias en otra divisa como a repatriar el capital.⁶

Las leyes tributarias son muy diversas, pero tienen gran importancia para la inversión minera. (Ver Capítulo 8.) Un asunto importante que ya fue mencionado y que se plantea con frecuencia es la estabilidad tributaria —el nivel de protección que tiene una empresa con respecto a futuras decisiones gubernamentales sobre alza de los impuestos.

La ley comercial establece el marco básico para la obtención de ganancias a nivel nacional y regula las relaciones entre propietarios (tales como accionistas) y ejecutivos (a menudo directores) de las empresas. También determina las normas básicas para regular la protección de los intereses de los socios financieros y la manera cómo se distribuye el riesgo financiero.

La ley laboral proporciona el marco básico para la protección de los trabajadores del sector de los minerales; además aborda temas como condiciones de empleo, seguridad, despidos y derechos de los trabajadores accidentados. También trata los derechos sindicales y las cuestiones de salud, seguridad y trabajo infantil.

La ley de suelos trata la tenencia del territorio —adquisición, eliminación, uso, protección y manejo del suelo. Algunos aspectos de estos temas son tratados en el Capítulo.⁷

Las leyes de planificación crean el marco para el uso del territorio local o regional y los asuntos de planificación económica y para la coordinación necesaria que debe existir para asegurar que las necesidades de infraestructura serán satisfechas de manera eficaz. Estas leyes también pueden ser la base para la planificación concerniente a necesidades sociales como la atención médica, educación y vivienda.

La ley ambiental es cada vez más importante para las actividades mineras en casi todos los países. Los países con frecuencia comienzan por establecer una ley que requiere una evaluación de impacto ambiental, el instrumento de gestión ambiental más común en la legislación nacional. Esta puede ir acompañada por una ‘ley marco’ que determina la autoridad ambiental nacional y distribuye responsabilidades entre los departamentos de gobierno. En muchos países en desarrollo, los tratados internacionales, como por ejemplo el Convenio Sobre Diversidad Biológica, han servido para orientar la ley nacional.

A medida que los sistemas de legislación ambiental maduran, tienden a agregar leyes sobre la contaminación del agua, la polución del aire, los desechos sólidos y la manipulación y eliminación de sustancias tóxicas, temas de suma importancia para las industrias mineras. Otras áreas vinculadas al sector de los minerales incluyen una ley de recursos de agua, sobre el uso del agua subterránea y de superficie. Inspirados por convenios internacionales, demandas políticas internas y ejemplos externos, muchos países en desarrollo han adoptado rápidamente este tipo de legislación, aunque tal vez haya sido sin disponer todavía de la infraestructura necesaria para aplicarla con eficacia.

Las tensiones sobre la ley ambiental en las industrias mineras son muchas. Las tres más importantes son la medida cómo los estatutos ambientales pueden ser utilizados simplemente para detener el desarrollo de proyectos en lugar de centrarse más en mejorar el manejo de sus consecuencias; la medida cómo las empresas pueden ser responsabilizadas por problemas ambientales posteriores y que fueron provocados por actividades legales al momento en que las realizó la empresa; y la administración de leyes ambientales por parte de un organismo ambiental *versus* un organismo sectorial, como por ejemplo un ministerio de minería o de recursos naturales.

Convenios Internacionales

Se han suscrito acuerdos internacionales, entendidos como nuevos convenios o protocolos con respecto a los ya existentes, en muchas áreas importantes para el desarrollo sustentable. La mayoría de éstos aborda temas específicos globales y regionales. Aunque se entiende que los convenios tienen fuerza legal, la mayoría no dispone de mecanismos para asegurar su cumplimiento. Los convenios están diseñados para obligar a los gobiernos a aprobar la legislación nacional que permita implementar el compromiso, pero muchos de ellos no están integrados a la política nacional, debido a falta de recursos, de voluntad política o de poder de coerción. También existen declaraciones obligatorias no legales o ‘de ley blanda’, que determinan los objetivos y normas políticas para la acción del gobierno en diversas áreas. Conjuntos más amplios de declaraciones internacionales que suscriben los gobiernos, como los Principios de Río, por ejemplo, intentan codificar valores básicos que deberían ser el fundamento de las acciones individuales y colectivas.

Los convenios internacionales han experimentado un importante aumento en los últimos años y tratan un ámbito cada vez más amplio de asuntos. (Ver Tabla 14–1.) Los convenios hoy en día cubren biodiversidad y áreas protegidas, y más recientemente cambios climáticos, pero también temas de contaminación y desechos como por ejemplo sustancias químicas peligrosas y eliminación de desechos. (Ver Capítulo 10.) Los principales convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (ver Capítulo 6) y otros proporcionan protección a trabajadores, mujeres y niños. Diversos instrumentos internacionales (como la Declaración de Río, por ejemplo) reconocen los derechos públicos a la información o a la participación en la toma de decisiones. (Ver Capítulo 12.) Actualmente no existe un régimen de gobernanza o declaración de principio para la minería o los recursos minerales, en un marcado contraste con los recursos renovables, como la agricultura, la pesca, los recursos marinos y la silvicultura.⁷ Algunas ONG consideran esto una brecha. Lo anterior puede explicarse en parte por que la explotación de minerales no se presta con tanta facilidad como otros recursos a los estándares o principios internacionales, debido a la diversidad de minerales y sus usos, la amplia variedad de métodos de extracción y las diferencias en los ambientes físicos y climas en donde la minería tiene lugar. Pero posiblemente el punto más importante es el de la jurisdicción y la soberanía nacional. Los pocos regímenes

internacionales que existen en realidad para la minería se aplican a áreas que van más allá de las jurisdicciones nacionales. Sin embargo, pueden existir diferencias similares en el caso de los recursos marinos, forestales y otros para los cuales ya se han formulado principios o regímenes de gobernanza. Otro factor puede ser el tamaño de la industria minera mundial en comparación con otras actividades de desarrollo, ya que el nivel de capitalización es relativamente pequeño. Puede existir menos estímulo para llevar a cabo una acción más amplia.

Tabla 14–1. Principales Acuerdos Internacionales con Relevancia para la Industria Minera

Instrumento	Relevancia para la Industria Minera
Convenio de Aarhus, 1998	Establece derechos de acceso a la información, la participación pública en la toma de decisiones y el acceso a la justicia.
Convenio de Lucha Contra la Corrupción de Agentes Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales Internacionales, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), 1997	Requiere cooperación internacional en el combate contra la corrupción.
Convenio sobre Seguridad y Salud en las Minas de la OIT, 1995	Establece el principio de acción nacional en relación con el mejoramiento de las condiciones de trabajo en la industria de la minería
Convenio de las Naciones Unidas Sobre Diversidad Biológica, 1992	Apunta a preservar la biodiversidad y asegurar una distribución equitativa de los beneficios generados por su utilización; Su implementación se realiza mediante estrategias y planes nacionales de biodiversidad
Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, 1992	Busca limitar los cambios en el clima mundial mediante el control de emisiones de gases del efecto invernadero, en especial a través del Protocolo de Kioto y conduce a una variedad de medidas nacionales como impuestos al carbono/energía.
Convenio de Basilea sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminación, 1989	Prohíbe todos los desplazamientos fronterizos de desechos peligrosos para reciclaje y recuperación, afectando el comercio de metales de chatarra.
Convenio N° 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la OIT, 1989	Proporciona los derechos básicos para pueblos indígenas y tribales, incluyendo el respeto a sus tradiciones y propiedades.
Protocolo de Montreal relativo a las Sustancias que Agotan la Capa de Ozono, 1987	Obliga cambios en la protección contra incendios y las prácticas de refrigeración, en especial en la minería subterránea de oro en Sudáfrica.
Convenio sobre Patrimonio Mundial, 1972	Protege valores culturales o naturales.

Otros Instrumentos

Legislaciones que ‘ordenan y controlan’, acompañadas por amenazas de castigo y sanción no son la única manera eficaz de impulsar el cambio. La legislación normativa puede ser costosa de implementar y requiere un equipo de aplicación apropiadamente capacitado, un seguimiento extenso y regular, apoyo analítico y de evaluación de información, y un sistema judicial eficaz para administrar multas y sanciones.

Cada vez más se reconoce que es útil mejorar los estándares al apelar a los intereses de las personas involucradas más directamente. Una nueva generación de fundamentos en la formulación de política une los instrumentos a las características de las sociedades en los lugares donde van a ser implementadas. Por ejemplo, las leyes diseñadas para aplicar la erradicación del trabajo infantil en la pequeña minería deben ir acompañadas de estrategias para eliminar la pobreza que proporcionen alternativas económicas.

Las autoridades gubernamentales actualmente están utilizando una diversidad de otros enfoques reguladores sobre la base de incentivos. Sin embargo, ninguna de estas alternativas utilizadas por separado es capaz de abordar todas las situaciones. En la práctica, se recomienda una mezcla de instrumentos con el fin de proporcionar la respuesta más apropiada a las necesidades nacionales. Entre estas necesidades se encuentran las metas de desempeño, instrumentos de mercado y acuerdos negociados o voluntarios. En muchos casos, éstos requieren la colaboración entre la comunidad y las ONG como también los departamentos de gobierno pertinentes y la empresa.

Legislación Normativa versus No Normativa

La legislación normativa proporciona valores o estándares absolutos, determinados por los departamentos o ministerios gubernamentales pertinentes, que deben ser cumplidos en todo momento. Estos son relativamente simples de implementar y ofrecen una respuesta medida a la cuestión del cumplimiento. Aunque la legislación normativa puede ser altamente exitosa en ciertas áreas, como la reducción de la contaminación, también existen desventajas en este enfoque. Debido a las diferencias en los cuerpos minerales, climáticas, recursos de interés local y otros factores, las grandes operaciones mineras carecen del nivel de estandarización presentes en otros sectores como el manufacturero, por ejemplo. Los requisitos estandarizados, parte integral de un sistema normativo, pueden provocar una menor eficacia –protección insuficiente en algunos recintos y sobreprotección innecesaria en otros. Las soluciones estandarizadas no proveen necesariamente el desempeño ambiental o económico óptimo. También existen importantes problemas de capacidad en la adopción de normas numéricas, como por ejemplo los criterios de calidad del agua y el aire desarrollados en las economías industriales. La medición de contaminantes en las corrientes de agua o ambientes generales, en partes por millón o por mil millones, requiere personal capacitado para utilizar equipamiento costoso y especializado, a menudo en laboratorios, de los cuales carecen muchos países en desarrollo.

A diferencia de este tipo de legislación, la legislación no normativa descansa en el operador que identifica los problemas y ejecuta los compromisos de gestión para tratar dichos problemas. Esto crea la oportunidad para desarrollar el proceso y los procedimientos, y para identificar los estándares apropiados caso a caso o recinto a recinto que se aplicarán en el manejo total de la operación. Este enfoque es más flexible para tratar con varios problemas sociales y ambientales que no parecen encajar en ningún modelo.

Por otro lado, la regulación no normativa puede proporcionar al operador la oportunidad de

no comprender u ocultar problemas que puedan ser social o ambientalmente serios. Los estándares mal definidos son difíciles de evaluar y abiertos a una interpretación individual. También significa que el cumplimiento o incumplimiento a menudo es poco claro, lo que hace que la entidad reguladora no esté segura de su rol.

Estándares y Criterios

Los estándares constituyen una herramienta esencial para un regulador que desea utilizar (al menos en parte) un enfoque de orden y control, o normativo. También se les utiliza en instrumentos de mercado y acuerdos voluntarios. Los estándares deben ser utilizados con precaución. Muchos de ellos son elaborados con poca base científica y una buena cuota de conjeturas. Puede que un gobierno base sus estándares en los de otro país con poca o ninguna referencia a las condiciones internas existentes. Los mejores estándares son el producto de procesos con participación de múltiples actores sociales, con un grado de similitud internacional y que siguen normas acordadas internacionalmente en su desarrollo.

Metas de Desempeño

Las metas de desempeño son parte de un enfoque de estímulo-y-castigo. Estas permiten que el regulador utilice un enfoque no normativo, en especial con respecto al desempeño ambiental. Las metas están basadas en el medio ambiente local y en la tecnología más apropiada, y se espera que muestren una mejora gradual y sostenida. La opción queda en manos del operador, quien se supone posee la especialización suficiente para tomar decisiones apropiadas y bien informadas. Estas metas difieren de los objetivos de calidad en cuanto a que intentan definir más el comportamiento de operaciones industriales que sus impactos. Un enfoque como éste supone que existe un sistema regulador y de cumplimiento eficaz, y que el recurso legal, en caso de incumplimiento, es viable. Para vigilar el cumplimiento se necesitan agentes independientes, que cuenten con la confianza del gobierno, el operador y la comunidad.

Aunque existen declaraciones de intención en muchos documentos de política gubernamental y en disposiciones de acuerdos minerales en áreas como objetivos de empleo local, transferencias de activos e infraestructura, el uso de objetivos de desempeño social queda, por lo general, en un segundo plano en relación con los ambientales.

Instrumentos de Mercado

Los instrumentos de mercado son una opción cada vez más considerada, debido a que pueden aprovechar la competencia para impulsar un mejor desempeño y a que son económicamente más eficaces que los sistemas de orden y control o de “las mismas medidas para todos”. Estos instrumentos pueden producir, cuando son aplicados de manera adecuada, un resultado deseado a un menor costo que la regulación, fomentando la innovación y el continuo mejoramiento, buscando soluciones apropiadas para situaciones locales y reduciendo los costos de cumplimiento y de administración. A menudo se utilizan en regímenes reguladores como una manera de proporcionar fondos a la entidad reguladora o como incentivo para mejorar el manejo ambiental y social. Los derechos y cargos pueden cobrarse en diversos niveles del proceso regulador, como por ejemplo el envío de una declaración de impacto social o ambiental o la emisión de un permiso ambiental. Estos derechos por lo general son determinados según un interés fijo independiente de las repercusiones sociales o ambientales del proyecto y no incentivan a una empresa a mejorar su desempeño.

Los gobiernos vienen utilizando hace mucho tiempo los incentivos tributarios como herramienta de política pública. Estos pueden asumir una amplia variedad de formas, dependiendo del código tributario nacional y de los objetivos que se persiguen. Por ejemplo,

los incentivos tributarios pueden ser utilizados para reducir el costo de un gasto vinculado al área ambiental o para fomentar la reducción de emisiones o de generación de desechos. En el sector minero, también pueden jugar un rol para impulsar la adaptación tecnológica hacia procesos más eficientes y sustentables.

Debido a que los incentivos tributarios pueden ser costosos y pueden distorsionar las decisiones de inversión, recientemente muchos gobiernos han reducido los incentivos tributarios, en lugar de aumentarlos. Sin embargo, en lugar de bajar los costos de los negocios, algunos gobiernos han comenzado a incrementarlos fijando impuestos a actividades ambientalmente indeseables. Los países escandinavos, en particular, han introducido varios impuestos, relacionados principalmente con el uso de energía.⁸ A largo plazo, estos impuestos ‘verdes’ pueden ser compensados por reducciones en los impuestos tradicionales (impuesto a las ganancias o a los sueldos), como parte de un esfuerzo por trasladar la carga tributaria de los ‘buenos’ a los ‘malos’ actores.

Acuerdos Voluntarios

Los acuerdos voluntarios, pactos y otros instrumentos, a veces descritos como auto o coregulación, están encontrando un lugar cada vez más importante en el sistema regulador. La ventaja es el alto grado de flexibilidad que proveen, lo que permite que las empresas encuentren las soluciones más eficaces en función de los costos para cada caso individual. Las desventajas son su incapacidad para asegurar que todas las empresas cumplan (rara vez se incluyen en los acuerdos voluntarios mecanismos que exigen el cumplimiento de las disposiciones) y el hecho de que las partes no firmantes no estén obligadas a cumplir el acuerdo. No obstante, esfuerzos como el Programa de Drenaje de Minas Ambientalmente Neutro (MEND, por su sigla en inglés) de Canadá y el Programa de Cuidado Responsable en la industria química demuestran que con programas voluntarios abarcando un sector pueden producir significativos resultados en algunas áreas.⁹ (Las iniciativas voluntarias se analizan en mayor detalle más adelante en este capítulo.)

Seguridad Financiera

El gobierno por lo general es el último responsable del costo que implica abordar los problemas ambientales y sociales que son generados por el abandono de un recinto minero. Como resultado de lo anterior, se está haciendo una práctica común determinar alguna forma de garantía financiera o garantía de rehabilitación con anterioridad a la aprobación del proyecto. Esta disposición está diseñada para garantizar el desempeño y cubrir casos en que un operador minero no cumple todas las obligaciones técnicas o financieras al momento del cierre, o cuando se produce un cierre no planeado. (Ver Capítulo 10.) Los gobiernos fijan garantías financieras con el fin de proteger el ambiente y evitar los costos que significa limpiar los sitios abandonados. Sin embargo, el costo de una garantía puede ser importante y podría alejar a un posible inversionista minero. Además, es importante destacar que en el sector forestal, por ejemplo, los medios utilizados para la garantía financiera de largo plazo son altamente vulnerables al mal uso político o a la corrupción (tales como fondos de largo plazo ocultos).¹⁰ Las empresas más pequeñas o con poco capital a menudo tienen dificultades con los requisitos de seguridad, por lo tanto, es necesario que el gobierno tenga una buena comprensión de los problemas insertos en el diseño y aplicación de una política de garantía financiera.

Para algunos operadores mineros, el monto de la garantía financiera se determina durante las negociaciones del proyecto según la información contenida en la declaración de impacto

ambiental y es un cálculo de los costos de cierre y de rehabilitación. Otro método consiste en que al operador minero se le aplique un gravamen por cada tonelada de roca o mineral extraído o procesado, o por cada tonelada de concentrado o metal producido. La garantía financiera debería estar disponible para que el operador minero o la autoridad reguladora pertinente pague la rehabilitación. Si el operador minero no paga, el dinero sigue en manos de la autoridad reguladora. De este modo, los fondos de la garantía deberían estar aparte y no disponibles para los acreedores en caso de bancarrota o fracaso del negocio. Una vez que se han completado todos los niveles de la rehabilitación, incluyendo un programa de cuidado pasivo, los fondos restantes pueden ser devueltos al operador minero. Sea cual sea el método que se utilice para determinar una garantía financiera, es esencial que sea evaluado con regularidad y que se aumente o disminuya en el caso que sea necesario. En algunos países las contribuciones a la garantía financiera son deducibles de impuestos.

Aplicación de Normas

Aunque todos los instrumentos que fomentan el cambio de conducta requieren recopilación de información y seguimiento, aquellos basados en requisitos específicos requieren de un mecanismo de aplicación eficaz y regular para asegurar el éxito de su objetivo.

Tradicionalmente, un cuerpo de inspectores ambientales o mineros se ha encargado de realizar el seguimiento y de ejecutar el cumplimiento de las normas. En la actualidad, los requisitos legislativos cada vez más complejos exigen nuevos enfoques para la aplicación como también un fortalecimiento institucional y de capacitación para respaldar las funciones más comunes de la entidad fiscalizadora. Un vínculo cercano entre los distintos departamentos de gobierno es fundamental. La distribución práctica de los recursos favorece cada vez más a una división de las funciones; por ejemplo que el departamento ambiental sea el responsable de definir políticas, leyes y estándares; y que el departamento de minería sea el encargado de la parte administrativa y de la aplicación de dichas normas.

En países que cuentan con una estructura de gobierno federal, es común que la aplicación se delegue al gobierno (Estado) provincial o local. Mientras el gobierno central mantiene el control total y el manejo del proyecto, el gobierno regional, que a menudo está más interiorizado de la situación local, es responsable de realizar el seguimiento diario y establecer vínculos con la empresa y la comunidad local. Algunos países han optado por disponer de un funcionario fiscalizador a tiempo completo en cada proyecto importante, quien, con la capacitación apropiada, puede trabajar estrechamente con la empresa para asegurar el cumplimiento y al mismo tiempo mejorar los procesos de cooperación y consulta con todos los niveles de gobierno y la comunidad. Otras naciones han rotado expresamente a los funcionarios para evitar que generen una relación muy estrecha con la administración de la empresa.

Cualquiera sea el sistema que se adopte, el cumplimiento con los estándares y legislación ambientales puede asegurarse con mecanismos tales como, por ejemplo, definir la responsabilidad civil de los operadores mineros, fijar un seguro o pago obligatorio a un fondo de garantía para costear daños y compensaciones, una garantía financiera y medidas de incentivo para mantener los estándares sociales y ambientales ante la ausencia de regulaciones específicas. Todas estas medidas requieren de algún grado de inspección y aplicación por parte de las autoridades competentes y de multas o sanciones lo suficientemente importantes para desalentar el incumplimiento.

Los departamentos gubernamentales también están comenzando a utilizar servicios de consultoría en la fiscalización. En la región occidental de Australia, por ejemplo, la revisión de

los informes de evaluación actualmente está en manos de asesores acreditados y ya no lo hacen directamente los departamentos de gobierno. Un nuevo papel clave de los departamentos de gobierno ahora es comprobar las credenciales de los asesores. Además, existen sugerencias de que los roles independientes en el ámbito de la fiscalización puedan ser asumidos por ONG.

Litigios

Dependiendo de las leyes nacionales, el litigio es una opción disponible para personas que actúan solas o en acción colectiva, organizaciones privadas y gobiernos. Los litigios pueden tomar muchas formas, incluyendo litigios privados *versus* privados (por ejemplo, cuando la actividad industrial impone costos ‘no razonables’ a las comunidades locales); litigios gobierno *versus* privados, como manera de hacer cumplir obligaciones estatutarias; y acciones privadas *versus* gobierno, en las cuales individuos o grupos buscan una orden judicial para obligar al gobierno a actuar de acuerdo a los deberes constitucionales o estatutarios (aunque esto no se aplica a todos los países). Además, en algunos países, la justicia puede ayudar a esclarecer responsabilidades, por ejemplo, si un nivel de gobierno determinado tiene o no autoridad para abordar un problema específico.

El litigio puede dar claridad y un resultado de valor legal. Sin embargo, debido a que es costoso, requiere tiempo y, a menudo, tiende a exacerbar y formalizar el conflicto entre las partes, normalmente sólo se realiza cuando formas negociadas de resolver la disputa no son posibles o no han tenido éxito. La medida en que la parte privada tiene acceso al litigio, incluyendo los derechos a defender una posición y a la intervención, depende en parte de las disposiciones estatutarias nacionales.

La responsabilidad sin rendición de cuentas es un prospecto vacío y proporcionar acceso eficaz a la justicia es fundamental para la responsabilidad financiera. En muchos países, incluso cuando los demandantes tienen quejas graves y válidas como resultado de aspectos ambientales, sociales o de derechos humanos relacionados con las actividades mineras, sus sistemas judiciales no abordan estos problemas de manera clara o con soluciones rápidas. Otros países pueden tener sistemas judiciales corruptos o en los que no se pueden emprender acciones legales por violaciones a los derechos humanos cometidas por entidades públicas. Pero quizás la falta de acceso a abogados capacitados o a una ayuda financiera eficaz haga que la representación legal deje el sistema judicial fuera del alcance de muchos ciudadanos. En Sudáfrica, por ejemplo, el Consejo de Asistencia Judicial (Legal Aid Board), afectado por una crisis financiera, dejó de asistir financieramente a las demandas personales por lesión con excepción de unos pocos casos en 1999. En una serie de acciones iniciadas en 1997, más de 7.500 sudafricanos, apoyados mediante financiamiento público de la Comisión de Servicios Legales (Legal Services Commission), reclamaron daños personales en las cortes del Reino Unido en contra de Cape plc, que alguna vez fue la empresa productora de asbesto más grande del mundo. En diciembre de 2001, en una conciliación extrajudicial se logró un acuerdo ‘preliminar’ de £21 millones.¹¹

En vista de tales barreras, en los últimos años se registran cada vez más casos judiciales en contra de empresas matrices de la minería (y de otros recursos): en las cortes del Reino Unido, sobre operaciones en Sudáfrica y Namibia; en las de Australia, sobre la mina Ok Tedi de Papua Nueva Guinea (PNG); y en las cortes de Estados Unidos sobre las operaciones en Papua (antes Irian Jaya) y Colombia.¹² Estas acciones han generado gran cantidad de fallos, con pocos éxitos para los demandantes. Aunque algunos de estos litigios pueden estar

motivados nada más que por el hecho de que sea más fácil obtener acceso a las cortes en algunos países industrializados occidentales, es por ello que provocan mayores daños, reflejan valores distintos a los del país anfitrión, y en algunos casos también indican la debilidad de los sistemas de gobierno de los países anfitriones. Un factor fundamental para que se produzca este tipo de litigios es que a veces no existe otra instancia que acoja estas demandas.

Presentar una demanda con respecto a los problemas comunitarios en Africa, Asia o América Latina ante las cortes inglesas o australianas no es la manera ideal de proceder. Pero si no existe otra opción, será alta la presión por destapar estos foros u otros similares en numerosas disputas cada vez más complejas. Ante la falta de métodos claros y eficaces para expresar quejas en un sistema de gobernanza ordenado, estas demandas surgirán como a menudo lo hacen actualmente –ante instituciones que no están bien capacitadas para manejarlas, en movimientos de protesta social, en campañas de los medios, y sin un mecanismo claro para exigir algún tipo de acción en donde se necesite con urgencia.

Desafíos Clave para los Sistemas Legales Nacionales

Los problemas ambientales están lejos de ser los únicos en los que existen conflictos o incertidumbre con respecto a los requisitos legales nacionales. Muchos problemas son complejos y dependen en gran medida de las circunstancias nacionales. Las áreas que necesitan atención, como ya se identificó en los capítulos anteriores, incluyen –además del área ambiental– gestión de desarrollo sustentable, derechos de tierras, distribución de las ganancias, acceso a la información y participación pública. Esta es la agenda para una ‘segunda generación’ de reformas a las estructuras legal e institucional en el sector de los minerales. Puede ser que no todos estos elementos sean importantes en todos los casos, o que esta lista necesite ser complementada, pero éstos son temas esenciales. Es necesario que los gobiernos realicen un esfuerzo conjunto con el fin de encontrar soluciones a estos temas mediante procesos de consulta con otros actores sociales.

Gestión de Desarrollo Sustentable

Es esencial que exista un marco que regule las relaciones entre el inversionista y el gobierno del país anfitrión. Pero también es esencial contar con un marco para la interacción de estas partes con otros actores que tienen gran interés en los resultados. Dicho marco, probablemente se compone de, al menos, tres elementos, los cuales deberían relacionarse y apoyarse entre sí:

- un buen sistema integrado de evaluación de impacto en la etapa inicial del proyecto, que incluya un completo análisis de todos los problemas ambientales pertinentes, pero que también considere los factores económicos y sociales relevantes que se verán afectados por cualquier proyecto de desarrollo;
- una disposición para ejecutar un Plan de Desarrollo Sustentable para la Comunidad (PDSC), en consulta con todos quienes puedan resultar afectados, con el fin de crear una visión del futuro económico, social y ambiental, y además para identificar la manera de lograr los objetivos; y
- la obligación de desarrollar un plan integrado de cierre, definido en la etapa más temprana posible del proyecto, en el que se identifiquen los resultados económicos, sociales y ambientales deseados, que se extiendan más allá del punto de cierre, y que asigne responsabilidades para lograr los mismos.

Regímenes de Derechos de Tierras

En muchos países los minerales pertenecen al Estado, el que puede entregar concesiones a otros para buscar y desarrollar la actividad. En los lugares donde esto sucede, los propietarios afectados deberían, en principio, ser compensados por cualquier pérdida como, por ejemplo, tener que dejar sus tierras. Pero en especial cuando las personas dependen en gran medida de actividades de subsistencia, un pago en efectivo de ‘valor justo de mercado’ por un terreno agrícola pequeño puede no ser adecuado para vivir, incluso si se invierte. Otros valores que se pierden, como el uso de tierras comunales, no pueden ser compensados. Es comprensible que las personas también se resistan a la pérdida de los únicos vínculos sociales y comunitarios que conocen. Además, muchas personas de países en desarrollo no poseen títulos con validez legal de las tierras que ocupan, por lo cual es posible que no reciban ninguna compensación. Cuando un propietario considera que la oferta no es adecuada, las cortes pueden ser una opción lejana o costosa, demorarse años en escuchar un alegato o simplemente no ser confiables. Cuando se proponen las alternativas del desplazamiento o reasentamiento, los problemas se vuelven aún más difíciles.¹³



Gobernanza internacional: Naciones Unidas, Nueva York

Buscar la solución a través de un decreto judicial que ordena a los ocupantes legales de una propiedad o informales abandonarla con una compensación que éstos no acepten o bien sin compensación alguna, seguida de una acción policial o militar para expulsarlos, puede provocar acciones violentas y continuas durante la vida de cualquier proyecto. Lo anterior es cada vez más inaceptable para las empresas preocupadas por su reputación, las instituciones crediticias, los inversionistas y gran parte de la opinión pública nacional y mundial, encabezada por las ONG activas dentro y fuera del país anfitrión.

Demandas de Tierras Indígenas, Aborígenes y Tradicionales

Existen relativamente pocos casos en que las demandas de tierras indígenas, aborígenes y tradicionales se han resuelto de manera satisfactoria para todas las partes. En muchos lugares existe, en el mejor de los casos, un incómodo *status quo*. Los gobiernos nacionales creen que han solucionado el problema mediante disposiciones y legislaciones constitucionales, gran parte de las cuales reserva todos los derechos y ganancias de la minería al Estado, aun cuando se reconozca el derecho de las poblaciones locales a ser los dueños o controlar la superficie y sus recursos. Los ocupantes indígenas, aborígenes y tradicionales, en muchos casos, no han estado de acuerdo con estas disposiciones legales y no reconocen el derecho del gobierno a otorgar concesiones en el territorio que ellos consideran propio por legítimo derecho. En casos extremos, los gobiernos no reconocen la existencia de pueblos indígenas o aborígenes o cualquier derecho o identidad cultural diferente. Asimismo, estas comunidades por su parte pueden dar poco reconocimiento al gobierno o sus prerrogativas. Bajo tales circunstancias, solicitar derechos mineros a través de una concesión de exploración o de extracción es prácticamente sinónimo de conflicto.

Distribución de Ganancias

La comunidad y el gobierno local experimentarán un gran aumento en la demanda de todo tipo de servicios: agua, eliminación de desechos y aplicación de leyes de educación y vivienda. Sin una distribución de las ganancias, los gobiernos locales serán marginados y

dependerán de lo que la empresa decida realizar. Por otra parte, las oportunidades de desarrollo de hecho se perderán si el gobierno es renuente a gastar para ayudar a extender y complementar la infraestructura de transporte, educación o salud que la industria pueda construir. No existe una fórmula universal para hallar un modo de hacer lo anterior y el resto probablemente debería depender de una diversidad de factores como, por ejemplo, que la comunidad local esté constituida por unas cuantas decenas de grupos familiares o por cientos de miles de personas. Este problema no puede ser resuelto sin el liderazgo del gobierno. El mensaje es que cualquiera sea la fórmula final, el gobierno nacional simplemente no puede pasar por alto este problema.

Acceso a la Información, Participación Pública y Acceso a la Justicia

El derecho a participar en la toma de decisiones y a tener acceso a la información necesaria son elementos claves para cualquier marco de desarrollo sustentable. Sin procedimientos administrativos ni leyes establecidas claramente, que fundamenten estos derechos, es muy probable que la capacidad de capturar los beneficios se pierda.

Instituciones Crediticias, Inversores y Clientes

Las criterios de los préstamos pueden incluir condiciones vinculadas al desarrollo sustentable para entregar fondos a empresas destinados a proyectos nuevos u operaciones en curso. Estos criterios tendrían que ser adoptados por la institución financiera propiamente tal o impuestos por una legislación nacional. La presión pública podría ayudar a generar un cambio de este tipo. Para las instituciones públicas, probablemente se requeriría un amplio respaldo de los actores sociales si los criterios fueran a alterar o limitar de manera importante las actividades de la institución crediticia. (Ver Capítulo 6.)

Vitales para la actual práctica en esta área son las diversas pautas, políticas y directivas utilizadas por el Grupo del Banco Mundial en la toma de sus decisiones crediticias. Estas no sólo se aplican cuando CFI otorga un préstamo o MIGA lo garantiza. Estas directrices son utilizadas casi universalmente por los bancos comerciales, aun cuando el Grupo del Banco Mundial no participe en un proyecto. También son utilizadas frecuentemente por aseguradores, agencias de crédito a la exportación, autoridades nacionales de garantía a la inversión y otras partes importantes para el financiamiento del sector minero. La Revisión de las Industrias Extractivas, que actualmente es patrocinada por el Banco Mundial, tiene por lo tanto gran relevancia, ya que cualquier propuesta de cambios importantes podría tener efectos considerables.

Los criterios para otorgar créditos son utilizados por organismos privados y públicos. Incluso, además de las políticas del Banco Mundial, muchas instituciones crediticias privadas (por ejemplo, bancos con privilegios/bancos públicos/bancos mercantiles) ya incluyen factores sociales y ambientales en la evaluación de riesgo relacionada con un posible préstamo. Algunos han ido más allá y están comenzando a explorar la utilidad de factores de riesgo más detallados relativos al desarrollo sustentable. Esta tendencia podría extenderse e incluir de manera más explícita factores de sustentabilidad en un sector específico como el de la minería y los minerales. Las entidades crediticias públicas como por ejemplo bancos de desarrollo nacionales y multilaterales y, en menor medida, agencias de crédito a la exportación ya incluyen diversas consideraciones de políticas públicas que no se relacionan directamente con la tasa de rentabilidad que se espera al momento de determinar la manera de administrar los fondos (como por ejemplo cumplir los objetivos de creación de empleos).

El diálogo con las instituciones crediticias sobre estos criterios y la dirección futura en su aplicación fueron algunos de los principales puntos de interés de las actividades de MMSD.¹⁴

Algunos inversores institucionales de mercados de deudas o de acciones utilizan criterios o principios de sustentabilidad para determinar las condiciones para la inversión de sus fondos. Los criterios varían, pero a menudo incluyen requisitos para un compromiso con la conciencia y la responsabilidad ambiental, un proceso actual de mejoramiento y diálogo y un informe público sistemático y detallado. La experiencia hasta la fecha indica que tanto la presión por parte de las coaliciones de accionistas como las oportunidades de inversión relacionadas con el buen desempeño corporativo con respecto a criterios de sustentabilidad pueden estimular a las empresas cuyas acciones se transan en la bolsa a cambiar su comportamiento. También es importante que la comunidad financiera sea abierta y transparente en sus relaciones y metodologías de exploración.

Existen muchos ejemplos de criterios de ‘sustentabilidad’ –tales como los fondos verdes y los fondos éticos o socialmente responsables– iniciados por servicios financieros y sectores de inversión, a veces en conjunto con grupos de interés sociales o ambientales. (Un ejemplo es el Índice de Sustentabilidad Dow Jones, que clasifica las empresas cuyas acciones se negocian en la bolsa según un conjunto de criterios de sustentabilidad.) Muchas de estas empresas tienen pocas o ninguna empresa de minería en su cartera. Los aseguradores activos en el sector de los minerales están utilizando en mayor medida los criterios sociales y ambientales. Además, algunos grandes consumidores de productos minerales están tomando conciencia de los posibles impactos de los factores social y ambiental en sus cadenas de suministro.

Responsabilidades Terminales: Un Desafío de Largo Plazo

Un desafío de gobernanza clave en el sector de los minerales es el tema de los costos de cierre u obligaciones de largo plazo. Los costos de cierre pueden ser importantes. Pueden incluir los gastos de reubicación o reconversión de la fuerza laboral, mantenimiento de escuelas y otra infraestructura, y el tratamiento a largo plazo del drenaje de ácidos del recinto. En muchos recintos mineros, en especial donde la gobernanza es insuficiente, es posible que no exista un acuerdo claro sobre quién debería ser el responsable de todos estos gastos –el gobierno, la empresa, la comunidad local, los sindicatos o las personas. A medida que se acerca el momento del cierre, surgen las preguntas sobre la responsabilidad y disminuyen las soluciones positivas. Esto es más grave cuando el cierre se produce debido a la falta de rentabilidad. Sin un acuerdo previo, como un depósito, por ejemplo, es probable que nadie haya apartado los fondos necesarios.

El desarrollo sustentable requiere un enfoque de largo plazo para la toma de decisiones. Con respecto a la inversión a largo plazo, es improbable que se generen soluciones duraderas a menos que la empresa, el gobierno y otras partes asuman la responsabilidad por los costos de cierre y los consideren parte de los gastos de la actividad minera. Con demasiada frecuencia, existe la suposición que otra parte asumirá el pago –en el futuro.

La falta de reconocimiento de los costos de cierre se ve exacerbada por el tratamiento contable que se les da, ya que los costos pueden parecer menores cuando se descuentan en un 6–8% o más durante 30 años. Debería existir un análisis serio del tratamiento anticipado que recibe el estado de cuentas de estas obligaciones y la manera cómo los contadores y auditores de la empresa observan estos gastos.

La falta de claridad sobre este asunto también puede proporcionar un incentivo para que todas las partes retrasen el cierre debido a que temen el resultado de las negociaciones. Cuando se produce el cierre, en ocasiones existe la preocupación justificada de que los costos simplemente no vayan a cancelarse: es posible que la empresa y el gobierno nunca se pongan de acuerdo sobre quién debe pagar, como también que una de las partes no tenga los fondos suficientes. Además, ambas partes tendrán el interés común en reducir la cuenta al mínimo.

Actualmente, esta preocupación se ve fortalecida por varios casos polémicos referidos al fin de vida útil de algunos recintos mineros. (Ver Cuadro 14–1.) En Papua Nueva Guinea, una condición para el retiro de BHP Billiton de la mina Ok Tedi fue que hubiera un proceso de consentimiento informado. El proceso de consulta fue realizado por Ok Tedi Mining Limited y el gobierno de PNG en conjunto con los pueblos afectados de Western Province de modo que, en acuerdo formal para la continuación de la vida útil de la mina, los habitantes comprendieron que la continuación de la operación minera generaría importantes impactos ambientales.¹⁵ La organización Melanesian Peace Foundation trabajó hace dos años por encargo de la empresa ayudando a las comunidades locales a desarrollar habilidades de negociación. Hasta la fecha, se han firmado Acuerdos de Continuación Minera con más del 90% de los pueblos afectados. En estos acuerdos, Ok Tedi y sus accionistas son liberados de todas las demandas y quejas relacionadas con futuros impactos ambientales. Este convenio ha contado con una oposición importante. Cuatro líderes dueños de tierras escribieron una carta a los miembros del parlamento de PNG, advirtiéndoles que destruirían la mina si se aprobaba la legislación que definía un escenario libre de responsabilidades para la salida de BHP Billiton de la mina Ok Tedi.¹⁶ En diciembre de 2001, el Parlamento de PNG aprobó el Proyecto de Ley de Continuación de la Mina Ok Tedi.

Los casos de Ok Tedi y Marcopper hacen surgir muchas preguntas importantes con respecto a responsabilidades por decisiones pasadas. En el caso de Ok Tedi, considerado un capital nacional por el primer ministro de PNG, Sir Mekere Morauta, el gobierno ha evitado que la mina cierre, lo cual claramente sería la mejor solución para prevenir un mayor daño ambiental. El gobierno teme que cerrar la mina devastaría la economía nacional y arruinaría las comunidades.¹⁷ La creación de una empresa de manejo de fondos en Singapur ha hecho surgir preguntas de parte de muchos actores, en especial de los miembros de la comunidad. En el caso de los temas de legado, corresponde que las empresas y los gobiernos sean totalmente transparente con respecto a sus relaciones y respondan a las graves preguntas formuladas por los grupos de interés si pretenden generar confianza y luego mantenerla.

En Marcopper, Placer Dome era accionista minoritario de la empresa operadora, Marcopper Mining. Los críticos aún siguen formulando interrogantes sobre las condiciones del retiro de la empresa de un proyecto que utilizaba un sistema de eliminación de relaves considerado inaceptable en Canadá, su país de origen. La empresa piensa que excedió sus responsabilidades contractuales al pagar por la descontaminación, la que aún se encuentra en proceso. Sin embargo, algunos actores locales y otros aún temen por las consecuencias a largo plazo del proyecto, el cual todavía es asediado por informes que hablan de instalaciones para depósitos de relaves con filtraciones y de gran inseguridad, además de la posibilidad de que se repita el derrame de 1996.

Estos dos casos demuestran la importancia de incluir entre los factores a considerar los costos de cierre desde el momento en que abre la mina y no seguir adelante con un proyecto si los gastos sociales o ambientales son demasiado elevados. También demuestran la importancia de asegurar la existencia de procesos abiertos y transparentes para tratar el tema del cierre de

Cuadro 14–1. Responsabilidades al Término de las Operaciones: Los Casos de Ok Tedi y Marcopper

La extracción de oro y cobre del Monte Fubilan en las Montañas Star, adyacentes al río Ok Tedi, Papua Nueva Guinea, comenzó en 1984. Las propuestas aprobadas incorporaron dos vertederos de desechos y un depósito de relaves convencional, pero un deslizamiento de tierra destruyó el sitio de la instalación. Se aprobó un esquema de depósito temporal que retenía 25% de los relaves pero vertía el resto en las aguas del río Ok Tedi. Luego de intentos infructuosos por encontrar un lugar de almacenamiento apropiado, el gobierno de PNG aprobó el aplazamiento de la construcción de instalaciones permanentes de retención de desecho hasta el año 1990. Un acuerdo posterior en 1990 permitió que la eliminación de todos los relaves y gran parte de la roca de desecho se realizara en el río Ok Tedi, con un importante impacto ambiental. (Ver Capítulo 10 para mayor información sobre estos impactos.) Debido a la posibilidad de generar ganancias y de proporcionar empleo en una región con desarrollo insuficiente, la mina ha sido respaldada activamente por el gobierno de PNG.

Se calcula que 73.500 personas viven en áreas de drenaje del río Ok Tedi/Fly con un estilo de vida de subsistencia basado en actividades tradicionales de cultivo y caza. La inundación de terrenos aluviales significó la pérdida de tierra, en especial en el área del Ok Tedi, y los elevados niveles de sedimento redujeron drásticamente la población de peces de este río.

La creciente oposición a la eliminación de desechos terminó en una acción legal contra la empresa operadora, BHP, y un acuerdo para pagar los daños a los propietarios de las tierras en 1997. En el año 2001, la recién fusionada empresa BHP Billiton buscó la forma de cerrar la mina en lugar de hacer frente al litigio ambiental sobre desechos mineros que contaminaban el sistema fluvial, pero sus socios minoritarios, Inmet Corp. de Canadá y el gobierno de PNG, se opusieron a esta idea, ya que la mina representa el 10% del PNB y el 20% del total de las exportaciones. A pesar de que el gobierno de PNG en su rol de regulador había establecido que la mina no se cerraría, BHP Billiton negoció con otros accionistas para lograr su objetivo, ya que consideraba que no tenía alternativa.

El resultado final es que BHP Billiton está dando término a su participación en el proyecto. Según declaró su director general, "Ok Tedi no es compatible con nuestros valores ambientales y la empresa nunca debería haber participado". BHP Billiton se comprometió a no participar en nuevas minas en las que se eliminen desechos en ríos. Dentro de su plan de retiro, BHP Billiton transferirá el 52% de las acciones de Ok Tedi Mining Limited de su propiedad, a una Empresa de Programa ad hoc, con sede en Singapur, conocida como Programa de Desarrollo Sustentable de PNG, para que su parte sea utilizada con propósitos de desarrollo sustentable en PNG por un plazo máximo de 40 años. Al destacar los principales elementos del acuerdo, BHP Billiton declaró que la nueva empresa había definido claramente las normas corporativas de toma de decisiones, distribución de fondos y rendición de cuentas públicas. BHP Billiton daría apoyo financiero a la nueva empresa durante tres años. Otros aspectos de los acuerdos para la salida de BHP Billiton contemplan que todo el financiamiento en efectivo para el cierre de la mina sería proporcionado por todos los accionistas, incluyendo una contribución proporcional a la Empresa de Programa para asegurar un cierre responsable de la mina Ok Tedi.

En Filipinas, la Mina Marcopper, en la Isla Marinduque, fue aprobada en 1968. El 39,9% de la mina era propiedad de Placer Dome. Los primeros relaves fueron almacenados en un embalse ubicado al norte del pique abierto Taipan. En 1975, Marcopper cambió la eliminación costera de relaves a las aguas bajas de la bahía de Calacan. Se estima que entre 1975 y 1990 se descargaron 200 a 300

Cuadro 14–1. Responsabilidades al Término de las Operaciones: Los casos de Ok Tedi y Marcopper, continuación

millones de toneladas. En 1991, la producción se cambió al pique abierto San Antonio, y la eliminación de desechos se realizó en el antiguo pique Taipan. Este método de eliminación significó rellenar un túnel de desagüe que había drenado el pique abierto.

En marzo de 1996, el relleno de la entrada de drenaje cedió con consecuencias catastróficas: liberó de 1,5 a 3 millones de metros cúbicos de relaves a los ríos Makulapnit y Boac y finalmente a las costas occidentales de la isla, a 26 kilómetros del pique abierto. Una investigación de la ONU culpó del derrame a la deficiente supervisión ambiental llevada a cabo por la dirección de la mina.

En 1997, Placer Dome se deshizo de sus acciones en Marcopper y rechazó su responsabilidad en el derrame, señalando que era dueña del 39,9% de las acciones pero no era la empresa operadora. Sin embargo, la empresa acordó descontaminar el río Boac y compensar a los habitantes afectados. La descontaminación incluyó la instalación de un relleno temporal en la entrada, construcción de bermas para evitar posteriores inundaciones y la apertura de un canal desde el río para capturar los relaves arrastrados aguas abajo. Placer Dome gastó alrededor de US\$ 50 millones en la rehabilitación del río Boac y retiró un préstamo de US\$20 millones que Marcopper debía al Banco Asiático de Desarrollo.

Fuentes: Ok Tedi de Pintz (1984); King (1997); Regan (2001); Banks y Ballard (1997), Fitzgerald (1999), y comunicaciones personales con BHP Billiton, febrero de 2002; Marcopper de Plumlee et al. (2000), Coumans (1999a), y Robinson (2001)

minas, y además que existan procesos claros de resolución de disputas cuando se produzcan conflictos. Ok Tedi es un tema sobre el cual se ha dicho y se ha escrito mucho. (Ver Cuadro 14–2.)

Cómo Mejorar el Desempeño de la Industria

La industria de los minerales opera en un clima que exige cada vez más una adaptación exitosa a los cambios de valores sociales y expectativas públicas del comportamiento corporativo. En el nivel corporativo, respetar los estándares sociales y ambientales con frecuencia se considera ahora un elemento esencial de buenas prácticas comerciales. (Ver Capítulo 6.) Muchas empresas del sector de los minerales están comprometidas con el continuo mejoramiento de su desempeño social y ambiental, incluyendo en algunos casos, participación en iniciativas voluntarias. Una iniciativa voluntaria es una acción no exigida por ley –pero esto no significa que sus condiciones nunca sean obligatorias para aquellos que voluntariamente se suscriben a ella.¹⁸

Una amplia variedad de instrumentos pueden ser clasificados como voluntarios. Entre éstos se incluyen códigos y políticas específicos de una empresa o para todo el sector industrial, normas de rendición de cuentas, sistemas administrativos, requisitos de adquisición y acuerdos entre el gobierno y la industria, entre la empresa y la comunidad o entre la empresa y la ONG.

Existen vínculos complejos entre las iniciativas voluntarias y las leyes nacionales. Por ejemplo, muchos analistas recalcan la necesidad de que exista un sólido régimen regulador de base para fomentar el desarrollo, la participación y la evolución sostenida de iniciativas voluntarias

eficaces. Las medidas gubernamentales podrían ser necesarias para crear los apropiados incentivos de cumplimiento.¹⁹ Las iniciativas pueden tener más éxito en mejorar el desempeño del mejor actor que en cambiar a los peores. Pero también existe la posibilidad de que mediante una aceptación y aplicación generalizadas, las iniciativas voluntarias adquieran una autoridad por sí solas, como la ‘mejor práctica’, o incluso, en conjunto con sistemas legales, una posible norma de prevención con consecuencias legales.

Algunos gobiernos, ONG y empresas mantienen un saludable escepticismo con respecto a la posible eficacia de las iniciativas voluntarias para abordar medidas de desempeño ‘difíciles’. Este escepticismo tienen su origen, en parte, en la renuencia a dejar a un lado la seguridad del resultado que se asocia a los enfoques reguladores. También tiene relación con la falta de garantías de los logros del desempeño y la difusa rendición de cuentas de varios programas voluntarios nacionales e internacionales. En respuesta a todas estas preocupaciones y a las

Cuadro 14–2. Una perspectiva Alternativa sobre Responsabilidades al Término de las Operaciones

De acuerdo con algunos observadores, a pesar de la crítica que data desde el comienzo del proyecto Ok Tedi, BHP Billiton y Ok Tedi Mining Limited no lograron implementar depósitos de relaves que hubiesen evitado la destrucción de dos ríos. Las solicitudes y protestas indígenas fueron desacreditadas y las campañas políticas indígenas tanto al interior del país como en el extranjero fueron pasadas por alto por la empresa minera y el gobierno. ¿Qué iniciativas podrían planificarse para ayudar a evitar otro Ok Tedi?

- Los pueblos indígenas deberían tener derecho a vetar proyectos que afecten sus tierras y medios de subsistencia.
- Se requiere un seguimiento social y ambiental independiente para evaluar la minería y otros proyectos de extracción de recursos a gran escala.
- En los casos que corresponda, el conocimiento ambiental indígena debería ser incorporado en el seguimiento y las evaluaciones de impacto ambiental.
- Se necesita con urgencia un sistema de divulgación de información ambiental y de comunicación más eficaz entre los proyectos mineros y las comunidades afectadas por los impactos.
- Las empresas deben proporcionar una compensación justa y razonable por el impacto que provocan. Los avalúos de estas compensaciones deben considerar los valores culturales locales.
- Se deben apoyar los mecanismos de resolución de disputas en distintos niveles, incluyendo las cortes de justicia.
- Se necesita con urgencia contar con precedentes legales internacionales basados en normas y estándares reconocidos, como también una mayor especificidad en las normas de derechos humanos ambientales.

Las empresas mineras deben evaluar sus responsabilidades en períodos más extensos proporcionales a la duración de los impactos ambientales que provocan –al menos 50 años en el caso de la mina Ok Tedi, por ejemplo. Más importante aun, es el hecho de que no debería explotarse ningún yacimiento nuevo antes de identificar estrategias confiables y probadas de almacenamiento de relaves. Esto quiere decir que algunos yacimientos serán considerados zonas prohibidas para el desarrollo en el futuro cercano y quizás permanentemente si no se identifica un medio eficaz para la eliminación de relaves.

Fuente: Kirsch (2001)

lecciones aprendidas de procesos voluntarios de otros sectores, existe un creciente reconocimiento de la necesidad de que haya participación de actores sociales no industriales, existan procesos de diseño transparentes, medidas de desempeño claras y buenos mecanismos de rendición de cuentas.

Aunque existe un reconocimiento cada vez mayor de que las iniciativas voluntarias pueden complementar los regímenes legales existentes, han surgido muchas dudas con respecto a ellas. Algunas de estas dudas tienen relación con la inmensa cantidad de este tipo de instrumentos que está en desarrollo –más de 100 sólo en ecoturismo. Las ONG y el mundo académico dudan de su capacidad para seguir e influir estas iniciativas para asegurar que incluyan estándares elevados y que sean aplicadas de manera apropiada. Un número cada vez mayor de empresas también sostiene que existen demasiadas iniciativas voluntarias, algunas de las cuales tienen el mismo objetivo. Las empresas temen que esta proliferación de iniciativas contribuya a generar confusión, disminuyendo así su eficacia para tranquilizar a los actores sociales. Por otro lado, no hay duda de que las iniciativas voluntarias pueden ser tan eficaces como las regulaciones, pero menos engorrosas y costosas que éstas.

Pautas, Códigos y Política

Algunas empresas mineras han adoptado políticas corporativas, lo que demuestra su compromiso de mejorar el desempeño y envía una clara señal a través de la organización de que el desarrollo sustentable es una prioridad de la empresa. Estas políticas están diseñadas para impulsar la integración de inquietudes sociales y ambientales en todos los aspectos de la actividad corporativa, desde la exploración hasta el cierre de un proyecto minero, y para asegurar que se les dé el mismo tratamiento que las consideraciones económicas.

En algunos casos, los principios subyacentes de estas políticas sociales y ambientales han sido adoptados e incorporados en un marco común por las asociaciones mineras para su aplicación en toda la industria tanto a nivel nacional como internacional. El Código de Manejo Ambiental para la Industria de los Minerales de Australia (ver Cuadro 14–3) y las pautas sobre medio ambiente y participación formuladas por la Cámara de Minas de Sudáfrica constituyen dos ejemplos. La Asociación de Minerales de Canadá también redactó sus propios principios en el marco de la Iniciativa Hacia el Desarrollo Sustentable; desde el año 2000, hay requisitos obligatorios para los miembros en materia de rendición de cuentas.

El código australiano ya ha tenido importantes efectos al proporcionar un acceso abierto a los informes y un foro para abordar las dudas de los actores sociales concernientes a las expectativas de la comunidad con respecto a la industria. Se utilizó como modelo para la elaboración de un marco codificado en Ghana, y muchos países han expresado su interés en este instrumento. También ha ayudado a informar el debate internacional con respecto al rol de las iniciativas voluntarias impulsadas por el sector industrial; además, se encuentra entre los principales modelos que podrían proporcionar una base para un marco similar a escala mundial. Un marco basado en principios podría proporcionar la flexibilidad y variación necesarias para reflejar las diferencias entre los países y las regiones.

El Consejo Internacional sobre Minería y Metales (ICMM) cuenta con un estatuto de Desarrollo Sustentable, suscrita por sus miembros, que constituye un código internacional de conducta para la industria de la minería y los metales. Este estatuto fue elaborado en respuesta a la presión de sus miembros en el sentido de ampliar el mandato para que abarque los problemas del desarrollo sustentable de modo más global. El actual estatuto contiene 32

Cuadro 14–3. Código del Consejo Australiano de Minerales

En 1996, el Consejo Australiano de Minerales publicó un Código de Manejo Ambiental en representación de la industria minera de Australia. El código es reconocido por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) como uno de los códigos voluntarios más completos elaborados para la industria minera y el único que exige la divulgación de informes de desempeño ambiental. El código se revisa periódicamente para asegurar que siga siendo pertinente para las necesidades de las comunidades, la industria y los reguladores.

Este código no tiene por objetivo reemplazar las regulaciones, sino proporcionar un marco de principios y procesos para impulsar a los signatarios a mejorar los actuales niveles de desempeño. Los signatarios del Consejo Australiano de Minerales, representan el 90% de la producción mineral de Australia, aunque no incluye a la inmensa mayoría de pequeñas y medianas empresas. Varias empresas importantes actualmente aplican el código a sus operaciones en todo el mundo y han incorporado el requisito de rendición de cuentas del mismo a otros sistemas de gestión ambiental, como ISO 14001, por ejemplo. Hasta la fecha, se han publicado más de 40 informes ambientales. Otros signatarios aún no aplican a cabalidad el código en todas sus operaciones, pero lo han suscrito para sus actividades en Australia o en el Asia Pacífico.

Una característica determinante del código es que su implementación se puede adaptar al tamaño, escala y medio ambiente de cada operación minera. Su carácter voluntario y la ausencia de requisitos normativos o de definición de normas tiene por objetivo fomentar la creatividad entre las empresas para desarrollar soluciones a sus propios problemas ambientales. Este nivel de flexibilidad es reconocido por la industria australiana de minería como agente esencial para el cambio en una industria diversa. Sin embargo, algunas ONG consideran que esto no es más que una excusa para propiciar el mínimo cambio.

Los objetivos del código están respaldados por un conjunto de elementos y actividades, incluyendo objetivos culturales y sociales, con el énfasis en las prioridades de gestión ambiental. Pero la falta de un reconocimiento explícito de las prioridades sociales, como por ejemplo los derechos humanos, sobre todo en relación con las actividades internacionales de las empresas mineras australianas, ha motivado las críticas de algunas ONG. La aplicación de los principios del código ha generado debates en el terreno de la implementación: se ha detectado una arraigada cultura corporativa y la carencia de sistemas de gobernanza para vigilar el cumplimiento de manera eficaz, como áreas que requieren ser abordadas, sobre todo si se pretende un buen desempeño en distintos contextos culturales y comunitarios. Incorporar estas inquietudes es parte esencial del proceso de revisión regular del código.

El código fue revisado en 1999, lo que implicó una consulta más detallada de todas las partes interesadas. Se adaptó la forma de implementarlo y se le dio un enfoque de manejo ambiental dentro de un contexto de desarrollo sustentable más amplio. El código revisado, publicado en el año 2000, recalca la importancia de verificar el desempeño e incluye un protocolo de autoevaluación para vigilar y analizar la implementación industrial. La próxima revisión, que comenzará a fines del año 2002, abordará el desarrollar de mejores estructuras de gobernanza, incluyendo criterios de entrada y sanciones por incumplimiento, como también enfatizará la verificación externa de la implementación del código. Además, el mismo será modificado para incorporar la dimensión social.

Fuente: Wells (2001), Comunicación personal con el Consejo Australiano de Minerales (2002)

principios de manejo, que contemplan gestión ambiental, supervisión de productos, responsabilidad de la comunidad, prácticas comerciales éticas y rendición de cuentas públicas. Las decisiones con respecto al modo de implementar el código quedan en manos de cada empresa. La carta no sólo fue elaborada por la industria. Un grupo de trabajo compuesto por las empresas miembros del Consejo Internacional sobre Metales y Medio Ambiente (ICME), predecesor de ICMM, preparó el primer borrador en 1999. Con la ayuda del Banco Mundial, ICME organizó un taller dirigido a diversos actores sociales con el fin de revisar el borrador y comentar las versiones posteriores.

No existen pruebas empíricas de que la carta –adoptada formalmente recién en 2001– ya haya tenido un impacto directo en el desempeño de las empresas. No es obligación que las empresas miembros se adhieran a este documento, ni tampoco se contempla un sistema de verificación o rendición de cuentas públicas. Sólo una pequeña parte de la industria, en especial las empresas nacionales e internacionales más importantes, han respaldado activamente el estatuto y aun queda mucho trabajo que hacer para lograr su comprensión y aplicación a nivel mundial. Sin embargo, puede ser la base para la elaboración de un conjunto de normas más detalladas y pautas marco de manejo para el sector de la minería y los minerales. (Ver Capítulo 16.)

Esquemas de Certificación

Las empresas u organizaciones pueden optar por la certificación para demostrar que sus actividades, productos o servicios cumplen con los requisitos de alguna norma reconocida. Los esquemas de certificación pueden referirse a productos (como programas de certificación ecológica de productos, por ejemplo), a procesos (esquemas de certificación de sistema de manejo tales como el Esquema Europeo de Auditoría y Eco-Manejo e ISO 14001) o relativos al recinto (certificación de reducción de emisiones de gases invernadero relacionadas con un proyecto determinado). Aunque algunas normas permiten que las propias empresas declaren o determinen el cumplimiento de los requisitos (las empresas pueden, por ejemplo, declarar que han cumplido los requisitos de ISO 14001), muchos sistemas de manejo y normas de producción requieren verificación independiente para brindar seguridad a los actores sociales interesados.

Por lo general, se considera más creíble una certificación realizada por una tercera parte independiente, aunque esto puede implicar importantes desembolsos para la empresa que desea la certificación. Este es el modelo utilizado por el Consejo de Manejo Forestal (FSC, Forest Stewardship Council), que acredita las organizaciones de certificación que llevarán a cabo las auditorías de las prácticas corporativas en manejo forestal sustentable. Las empresas por lo general optarán por la certificación de una tercera parte sobre una determinada norma sólo si existe un argumento empresarial adecuado que respalde la decisión. Para el éxito de estos programas es esencial que exista mayor comprensión del consumidor respecto de lo que significa la certificación de una determinada norma.

Una empresa debe decidirse por la certificación para iniciar el proceso. Por lo general la entidad que determina la norma fijará los requisitos de infraestructura y certificación. Un posible enfoque sería asegurar que se entreviste a las comunidades y las ONG como parte del proceso de certificación. Los organismos certificadores pueden acreditar o dirigir directamente las auditorías de certificación. Los certificadores y auditores de la adhesión a la norma deben recibir una capacitación especial para el objetivo y ser objeto de algún tipo de supervisión. Por ejemplo, el Programa de Cuidado Responsable de la industria química

establece la frecuencia de auditorías de verificación y determina la composición del equipo verificador. También requiere que este equipo incluya a un representante de la comunidad como miembro de pleno derecho. Aunque algunas investigaciones indican que el ritmo de avance de las empresas suscritas al programa Cuidado Responsable es más lento en comparación con las empresas no participantes, las investigaciones también señalan que el desempeño general de la industria química ha mejorado desde la aplicación de dicho programa.²⁰

A partir de observaciones en otros sectores, pueden hacerse varias recomendaciones sobre certificación en el sector de los minerales.²¹ En primer lugar, es importante identificar a los usuarios (consumidores, inversores, instituciones crediticias, aseguradoras u otros), ya que esto tiene repercusiones para el diseño del esquema de certificación. En segundo lugar, los límites de un esquema de certificación deben definirse explícitamente. Un punto de corte podría ser el recinto minero o la operación por separado, lo cual presenta el beneficio de ser simple y controlable. Sin embargo, la certificación de empresas mineras, junto con la evaluación de desempeño individual, podrían ser apropiadas para los inversores de capital. Podrían tener cabida salvedades específicas en el proceso de certificación de operaciones pequeñas.

En tercer lugar, la cadena de procesamiento y manufacturación de minerales es muy diversa y sería extremadamente difícil incluirla en un solo esquema de certificación. Sin embargo, en los casos en que el procesamiento o comercialización de minerales implica a un producto cuyo nicho es de alto valor y alto perfil, y en los casos en que existen problemas sociales y ambientales obvios que preocupan a los consumidores, podría ser apropiado un esquema de certificación posterior a la extracción. Esta clasificación de productos para la tranquilidad del consumidor implicaría requisitos adicionales (como por ejemplo una certificación de vigilancia de la cadena), lo que podría ser poco práctico para muchos productos con cadenas complejas.

Cuarto, los costos de certificación dependen del tipo y nivel de la norma, los costos de acreditación y la necesidad de consulta y transparencia. La experiencia de otros sectores indica que la certificación puede tener efectos dispares: a menudo se le otorga a los grupos más importantes y más ricos, mientras otros sufren distintas formas de discriminación (basadas en costos o debido a que las normas y prácticas locales no son reconocidas por los estándares internacionales). También pueden tender a reflejar los valores de instituciones de países industrializados con recursos para participar activamente en su desarrollo más que los valores de los actores sociales de países en desarrollo. Estos pueden hacer énfasis en el objetivo del desarrollo sustentable más que en los objetivos sociales o económicos. Aunque los esquemas de certificación deben elaborarse sobre la base de las buenas prácticas, ello no se limita a las prácticas de las empresas más grandes, ricas, 'científicas'. Deben incorporarse muchas otras tradiciones; además los países y productores más pobres necesitan ayuda para participar.

En el sector de los minerales existen pocos ejemplos de intentos por desarrollar programas de certificación. El Proceso Kimberley sobre certificación internacional de diamantes constituye un útil ejemplo para un producto específico. En Australia, el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF) se encuentra estudiando la viabilidad de un sistema de certificación independiente sobre el desempeño de manejo ambiental y social de las minas del Pacífico Sur. (Ver Capítulo 11.) Se puede prever un momento en que determinados productos mineros (como los diamantes) y la mayoría de las grandes operaciones mineras reciban certificación.

Informes Corporativos

Actualmente muchas empresas mineras preparan informes anuales en los que describen su desempeño ambiental (a veces social o de desarrollo sustentable). Aunque los informes con frecuencia son un requisito de cualquier carta o código voluntario con los que la empresa se ha comprometido, la rendición de cuentas públicas también se considera un modo de mejorar la reputación de la empresa. A la vez, es una valiosa herramienta interna, al brindar una evaluación completa de las operaciones de la empresa e instar a directivos, ingenieros y otros integrantes del personal a abordar el tema del desarrollo sustentable.

La presentación voluntaria de informes de desempeño social en la industria minera es un fenómeno reciente, se da con poca frecuencia y de manera inconsistente. El desempeño social es un ingrediente clave para asegurar que la empresa obtenga la licencia para operar y respaldar su capacidad de proveer un desempeño ambiental y económico de alta calidad. Aunque existe algún acuerdo con respecto a determinadas dimensiones de desempeño social, éstas no se encuentran bien desarrolladas hasta la fecha. La presentación de informes de desempeño social proporciona una oportunidad para mostrar las políticas y disposiciones sociales de la empresa, las medidas con respecto a los indicadores sociales y el análisis sistemático del compromiso de la empresa con la comunidad. Se debe prestar considerable atención a la definición de unidades cuantificables útiles para que la evaluación del desempeño social pueda reflejarse fácilmente en los informes.

No existe un enfoque coherente o armónico con respecto al formato de la profundidad o detalle que estos informes deberían tener y las empresas tienen total autonomía para publicar lo que deseen. En respuesta a esto, la Iniciativa Global de Informes (GRI, Global Reporting Initiative) elaboró un marco para la presentación de informes públicos que fomenta la comparación entre las organizaciones informantes y a la vez reconoce las consideraciones prácticas que implica reunir y presentar información de grupos diferentes.²² (Ver Capítulo 12.) La GRI elabora actualmente directrices específicas para la industria de los minerales.

Existe la necesidad de elaborar un sistema de pautas de rendición de cuentas para el sector de los minerales. Se debe lograr un equilibrio entre la necesidad de coherencia, que permita la comparación, y la de flexibilidad, requerida para satisfacer las necesidades de información de los grupos de interés locales. El sistema sólo funcionará bien si existe confianza en la transparencia y responsabilidad de quienes elaboran el informe y si éstos cuentan con el respaldo de un amplio espectro de actores.

Instituciones y Directrices Internacionales

Diversas organizaciones internacionales, como por ejemplo el Grupo del Banco Mundial y las Naciones Unidas, han elaborado pautas o directrices que son pertinentes o específicas para la industria de los minerales. Las pautas de la primera están diseñadas para ser aplicadas a todos los proyectos financiados por el Grupo del Banco, aunque a menudo se les utiliza como puntos de referencia para otros proyectos. Las directrices elaboradas por organismos como el PNUMA y la Organización Mundial de la Salud (OMS) son de un tipo más genérico y están diseñadas para proveer puntos de referencia mundial:

- El Grupo del Banco Mundial aprobó, en julio de 1998 (publicado en 1999), el *Manual de Prevención y Reducción de la Contaminación*, que reemplazó a las *Pautas Ambientales* de 1988. El documento contiene pautas para el sector industrial relacionadas específicamente con el sector de la minería.

- El Grupo del Banco Mundial, a través de la División Ambiental de la CFI, también elaboró un manual de buenas prácticas, *La Divulgación y la Consulta Pública: un Instrumento Eficaz para la Actividad Empresarial*. El manual proporciona el marco político y de procedimientos para atender la necesidad y los beneficios de la consulta a las personas afectadas por los proyectos de la CFI. Está diseñado para reflejar el mandato y el ciclo de proyectos de la CFI en el sector privado, además de adaptado a las políticas ambientales y sociales revisadas del Banco Mundial.
- La ONU, a través del PNUMA, elaboró una serie de directrices relacionadas con el sector de los minerales. Entre éstas se incluyen *Monitoring Industrial Emissions and Wastes* (Control de Emisiones y Desechos Industriales), *Environmental Management of Nickel Production* (Manejo Ambiental de la Producción de Níquel), y *Environmental Aspects of Selected Non-Ferrous Metals Ore Mining* (Aspectos Ambientales de la Extracción de Metales No-Ferrosos Seleccionados).²³
- En 1996, la OMS publicó una versión revisada de *Guidelines for Drinking-Water Quality, Health Criteria and Other Supporting Information* (Guías sobre la Calidad del Agua Potable, Criterios de Salud y Otra Información de Apoyo), a la que añadió un apéndice en 1998.
- Amnistía Internacional desarrolló un conjunto de principios de derechos humanos, basado en normas internacionales, para ayudar a las empresas a desarrollar su rol en situaciones de violaciones a los derechos humanos o cuando exista la posibilidad de tales abusos.
- Los gobiernos del Reino Unido y Estados Unidos elaboraron los Principios Voluntarios sobre Derechos Humanos y Seguridad para las empresas de los sectores extractivo y de energía.

Las pautas tienen una utilidad limitada si no cuentan con sistemas que aseguren su cumplimiento y que permitan resolver disputas con respecto a su aplicación. El Banco Mundial también elaboró algunos mecanismos de resolución de disputas, incluyendo un Panel de Inspección que lleva a cabo un proceso por quejas relacionadas con proyectos financiados por el Banco Mundial. Esto no siempre se aplica al sector minero, ya que gran parte de la participación del Banco en proyectos de minerales se materializa a través de la CFI y MIGA, organizaciones que tratan con el sector privado. Se ha discutido largamente hasta qué punto estas entidades deberían aplicar las pautas y sobre qué soluciones estarían disponibles si estas organizaciones no aplican las mismas. La administración del Banco aclaró que las pautas son aplicables a sus actividades relacionadas con el sector privado, y creó un sistema, la oficina del Defensor del Pueblo (CAO, *Compliance Advisor/Ombudsman*), el cual tiene ante sí varias quejas relacionadas con la minería pendiente de resolución.²⁴ También ha habido varios experimentos con diversos mecanismos privados de resolución de disputas. Uno de los más destacados es el Defensor del Pueblo para la Minería, proyecto implementado por Oxfam Community Aid Abroad de Australia. (Ver Capítulo 9.)

Participación de Actores Sociales

El ‘proceso con actores sociales’ es muy importante para el desarrollo sustentable. El interés en los procesos con actores sociales proviene básicamente de dos consideraciones. En primer lugar, la globalización significa que, en una medida sin precedentes, las personas de distintas partes del mundo comparten intereses. A menudo no existe gobierno u otra estructura que pueda reunirlos para que discutan la manera de tratar sus intereses comunes y resolver sus diferencias. En segundo lugar, incluso al interior de los países, es posible que los gobiernos no sean capaces de actuar como intermediarios para resolver diferencias o impulsar oportunidades compartidas de manera eficaz. Esto es especialmente válido en el caso de los

países pobres, en que los gobiernos simplemente pueden carecer de las estructuras o los recursos legales para fomentar la toma de decisiones colectiva. Esto también ocurre en países que sufren conflictos, en particular cuando se ve al gobierno como un aliado de uno de los bandos.

Por lo tanto, los procesos con actores sociales tienen dos propósitos principales: intentar reunir a la gente adecuada para compartir información y tomar decisiones, y asegurar que exista una responsabilidad compartida en toda decisión que se adopte. Aun cuando el resultado no sea completamente satisfactorio para algún grupo de interés en particular, es probable que lo acepte —o por lo menos no intentará resistirse— si ha participado en un proceso que considera justo y si ha logrado al menos uno de sus objetivos.

En cualquier situación con conflicto de intereses, existen algunos que buscarán puntos en común y otros que piensan que es mejor para sus intereses mantenerse al margen. Debido a que los procesos con actores sociales casi siempre son voluntarios, para progresar necesitan ser lo suficientemente atractivos para que una ‘masa crítica’ de personas vean que sus intereses se verán favorecidos si participan de dichos procesos.

Los procesos de actores sociales son más eficaces cuando existe un equilibrio de poder relativo entre los involucrados. La influencia de distintos actores sociales depende de varios factores, incluyendo la fuerza de su interés en el resultado, sus derechos legales, su acceso a apoyo externo o su capacidad para bloquear el resultado. La globalización hace que para las personas sea más fácil oponerse o impedir la implementación de decisiones con las que no están de acuerdo; pueden, por ejemplo, comenzar campañas internacionales a través de Internet, presionar a los bancos y agencias de crédito a la exportación o reafirmar sus quejas en las reuniones anuales de las empresas.

Cuando existen grandes diferencias de capacidad y de acceso a las personas con poder de decisión, es probable que quienes se sienten en desventaja sean renuentes a participar, a menos que se pueda elaborar algún tipo de reglas de participación que compensen el desequilibrio. Superar este problema puede ser muy difícil. Desde un punto de vista, se considera que quienes tienen mayor poder desean participar en discusiones en las que claramente tienen el control absoluto. Desde la otra perspectiva, existe poca paciencia por llegar a una discusión importante. Si las negociaciones preliminares son conducidas por un intermediario capacitado, con la confianza de todas las partes, aumenta las posibilidades de éxito. Los procesos también necesitan tener la suficiente flexibilidad para adaptarse a las prioridades y capacidades en constante cambio.

Algunos grupos de interés —que a menudo están al margen de las políticas o que carecen de recursos económicos— no poseen formas muy bien definidas de representar sus intereses mediante un liderazgo legítimo y reconocido. Esto constituye un desafío para la gobernanza del sector con miras al desarrollo sustentable. Participar en un proceso de consulta o de toma conjunta de decisiones con cualquier representante requiere una valoración de aquellos que se autodefinen voceros o ‘interlocutores’ para la interacción. Aunque puede parecer más fácil acercarse a los grupos mediante estos interlocutores, esto puede causar problemas a menos que esté claro que el grupo les ha asignado inequívocamente ese rol.

Algunas personas se ganan la vida trabajando como intermediarios. Mientras más difícil sea interactuar o entender a un grupo, más importante se vuelve este rol. Los interlocutores también pueden representar erróneamente a la comunidad. Muchas veces pueden favorecer

sus propios intereses tanto como los del grupo que representan. Por lo general, representan solamente a algún subgrupo de la comunidad: aparte de motivaciones económicas o de poder personales, es posible que mantengan su rol exclusivo para asegurar que los intereses de su subgrupo predominen en cualquier trato con personas ajenas al grupo principal.

En un recinto minero determinado, el gobierno del país anfitrión, la empresa multinacional y las ONG pueden designar interlocutores diferentes de una misma comunidad. Esto puede provocar que las comunidades locales se polaricen en función de intereses foráneos, a lo que pueden seguir conflictos internos. Cuando otro grupo desea consultar o interactuar con una comunidad determinada, es importante que los contactos no se limiten a los voceros profesionales.

En conclusión, se debería respetar el derecho de los grupos a elegir sus propios líderes y representantes. Aquí las siguientes dos dimensiones tienen especial importancia: primero, una identidad básica probada o aceptada por el grupo en cuestión; y luego, una rendición de cuentas ante dicho grupo. Mientras más amplio, transparente y democrático sea el proceso de selección, mayor será la credibilidad y legitimidad que tendrán los representantes.

Capacitación

Muchos de los temas que se discuten en este informe se relacionan con una gobernanza insuficiente o con la necesidad de capacitación para hacer frente a la dinámica de un mundo cada vez más complejo e interdependiente. La gobernanza insuficiente tiene su origen en varios factores, entre los que se incluye falta de recursos y capacidad, carencia de personal especializado, desequilibrios de poder, falta de voluntad política, de coordinación e integración, y falta de representación de los actores sociales en la toma de decisiones. Los problemas de capacidad se aplican en diferentes grados a todos los actores.

Es de especial importancia centrarse en fortalecer la capacidad para diseñar y aplicar regulaciones de los gobiernos locales y nacionales. Basándose en esfuerzos realizados por el Grupo del Banco Mundial y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), algunas instituciones internacionales y otros donantes bilaterales podrían dedicar más recursos para la capacitación en países en desarrollo y comunidades locales. La capacidad de las comunidades locales puede mejorarse proporcionando instancias donde puedan aprender y comunicarse mutuamente. Los organismos de Naciones Unidas, las ONG y asociaciones comerciales de la industria pueden tener roles activos en este proceso. Fortalecer la capacidad del gobierno local es una prioridad clave, que a menudo se pasa por alto. Las empresas necesitan asegurar una capacidad de desarrollo sustentable eficaz en todos sus negocios. Elaborar la política de desarrollo sustentable de una empresa ayudará a lograr este objetivo.

La capacidad también puede ser fortalecida mediante colaboración voluntaria entre los diferentes actores. La colaboración se construye sobre la base de competencias complementarias, en las que cada sector contribuye con recursos y habilidades para el bien común. La labor emprendida por Socios Comerciales para el Desarrollo proporciona útiles ejemplos de los beneficios de colaboración a nivel local.

En algunos casos, las estructuras de gobernanza vigentes fracasan por causa de la burocracia, dictadura, irresponsabilidad y falta de transparencia o corrupción. En un extremo, la

gobernanza insuficiente puede ir de la mano con conflictos y abusos a los derechos humanos. Como una manera de fortalecer las instituciones, las empresas –individual y colectivamente– pueden tomar medidas voluntarias para asegurar que al menos no fomenten la gobernanza insuficiente en los países en que operan. Algunos organismos internacionales y ONG pueden tener un importante papel para ayudar en la elaboración de estas medidas. (Ver Capítulo 8.)

El Camino Hacia Adelante

El tema de la gobernanza se ha recalcado en todo este informe. En el contexto del desarrollo sustentable, no es suficiente hablar de la línea de base triple –la reconciliación de los factores económico, social y ambiental– sin tener alguna idea sobre el modo cómo esto puede ocurrir a través del tiempo en miles de situaciones. Para que la buena gobernanza funcione será necesario que exista claridad y consecuencia en el modo cómo se entiende la responsabilidad en la relación minerales y desarrollo sustentable y cómo ésta se distribuye entre los planos local, nacional y mundial. Se deberán establecer puntos de referencia y estándares acordados, junto con mecanismos convenidos para tratar el legado de antiguas operaciones mineras y los futuros efectos de las actividades en curso. Para lograr lo anterior, se requieren foros eficaces y confiables en que participen todos los actores sociales. Es necesario que éstos foros aseguren que los más comprometidos, en especial los más vulnerables, puedan participar en forma apropiada. La forma de hacer las cosas está relacionada estrechamente con la cultura. La misma medida no sirve para todos.

Es necesario realizar esfuerzos para evitar la proliferación de esquemas que compitan entre sí –normas, estándares, pautas y criterios para el sector de los minerales. Ningún sistema funcionará si alguien hace algo distinto. Es necesario trabajar con organizaciones interesadas para desarrollar las iniciativas que actualmente están funcionando bien y colaborar con las que se superponen.

Deberían realizarse procesos conjuntos con los actores sociales en los casos que fuera apropiado tratar de reunir a las personas correctas para que éstas compartan información y tomen decisiones, y para asegurar que existe una responsabilidad compartida en las decisiones adoptadas. Se deberían realizar esfuerzos para asegurar que el proceso no favorezca a ningún grupo en particular y que los grupos de actores sociales sean representados de manera justa.

Diversos actores siguen confiando en el Estado para definir las condiciones límite necesarias con respecto a los roles, derechos y responsabilidades de los distintas partes que operan en su territorio. Se les puede garantizar a las empresas que recibirán una licencia legal para operar. Pero cuando la ley no llega de manera abierta y democrática o cuando está obsoleta para las circunstancias actuales, es útil disponer de un conjunto de normas para la ‘gobernanza del sector’, que se apliquen a los distintos actores con independencia de la ubicación del proyecto. En el Capítulo 1 se establece dicho grupo de principios de gobernanza que deberían adoptar los diversos actores si desean avanzar:

- Apoyar la democracia representativa, incluyendo la toma de decisiones participativa.
- Estimular la libre empresa en un sistema de reglas e incentivos claros y justos.
- Evitar una excesiva concentración de poder mediante controles y balances apropiados.
- Garantizar la transparencia mediante el acceso de todos los actores sociales a información pertinente y precisa.
- Garantizar una rendición de cuentas por las decisiones y acciones, las que deben fundamentarse en un análisis amplio y confiable.

- Estimular la cooperación con el fin de generar confianza y fomentar los objetivos y valores comunes.
- Garantizar que las decisiones sean tomadas en el ámbito adecuado, y que se apeguen, en la medida de lo posible, al principio de subsidiariedad

Mientras sea posible mejorar y perfeccionar estas condiciones, se irá por buen camino. Será necesario contar con algunas directrices si se pretende alcanzar el desarrollo sustentable.

MMSD no se propuso negociar este conjunto de principios, sino más bien registrar los que al parecer surgieron con más frecuencia en el transcurso del estudio. Se requiere más trabajo para lograr consenso en algunos principios rectores.

Fortalecimiento del Marco Político Nacional

En este informe se sugiere que los gobiernos deberían asumir el liderazgo en fijar estándares para asegurar la implementación del desarrollo sustentable a nivel nacional y local. Por supuesto, esto no siempre es fácil de lograr, o los gobiernos no siempre tienen el poder de elegir. Además, muchos aspectos siguen siendo conflictivos, como el llamado Consenso de Washington, el cual supone que las reformas económicas liberales deberían aplicarse en todo el mundo.

A pesar de las dificultades, no existe sustituto para la intervención gubernamental, cualquiera sea su forma. Con la amplia gama de instrumentos disponibles, esto no necesariamente implica regulaciones. Como punto de partida:

- Los países con desarrollo mineral importante podrían considerar una revisión completa de sus marcos legales y su impacto en el desarrollo sustentable. Aunque la revisión debería respetar la necesidad de inversión, sería conveniente centrarla en la manera de transformar esta inversión en oportunidades para el desarrollo sustentable. La revisión sería más beneficiosa si en lugar de ser un proceso interno del gobierno, fuera una discusión abierta que involucre a todos los actores claves de la industria, los sindicatos y la sociedad civil.
- Los departamentos gubernamentales responsables del manejo de los impactos del desarrollo mineral –social, económico y ambiental– deben tener los recursos apropiados. Un complemento de cualquier revisión de la legislación nacional sería una revisión de los recursos disponibles para los diversos departamentos estatales encargados de manejar la riqueza mineral y convertir la inversión en desarrollo de largo plazo. Esto demandará analizar la capacidad del gobierno de utilizar con eficacia las ganancias del proyecto para los propósitos del desarrollo. Esta revisión podría llevarse a cabo de manera tal que los actores sociales relevantes a nivel nacional puedan plantear sus puntos de vista.
- Con frecuencia, el tema del desarrollo sustentable se distribuye entre los departamentos gubernamentales de manera engorrosa –desde las comunidades locales hasta el gobierno estatal o provincial, el gobierno nacional e incluso las Naciones Unidas. Los mecanismos de cooperación dentro de los límites departamentales o ministeriales en estos distintos niveles a menudo no son los adecuados. El desarrollo sustentable seguirá viéndose afectado mientras no se encuentren los mecanismos adecuados.
- Cada gobierno debería desarrollar o fortalecer el marco político o regulador relativo al sector de los minerales en todas las etapas del ciclo de vida para asegurar que los temas ambiental y social sean considerados apropiadamente junto con los objetivos de desarrollo económico y de inversión. Previamente, se identificaron tres elementos claves de este marco que se interrelacionan: evaluación de impacto integrado, Planes de Desarrollo Sustentable Comunitarios y planificación integrada de cierre. Los gobiernos también

deberían asegurar la participación eficaz de los actores sociales, construir vínculos entre las estructuras de gobierno en distintos niveles y entre los departamentos para mejorar la coherencia y fortalecer la capacitación.

- Cada gobierno debería asegurar que existan disposiciones coercitivas eficaces. En el caso de que exista una capacidad insuficiente, se deberían considerar instrumentos alternativos basados en procesos voluntarios (por ejemplo entre el sector administrativo, los sindicatos y las comunidades).
- En este informe se identifica la necesidad de encontrar métodos para captar los beneficios de la seguridad financiera. Las grandes empresas, organizaciones ambientales, gobiernos y otras entidades que deseen avanzar en este sentido comparten un interés en descubrir estos métodos. Algunas sugerencias:
 - desarrollar procedimientos administrativos para generar planes dentro de un tiempo razonable y asegurar que las garantías terminen cuando se cumpla con el plan –el Banco Mundial y el PNUMA podrían ser una fuente de asesoría;
 - adoptar un enfoque colectivo entre los países, por medio de organismos regionales, para sacar el tema del ámbito de la competencia por la inversión; y
 - reconocer que la seguridad financiera no es una forma eficaz de manejar a los mineros artesanales y a los de la escala más pequeña de producción –se deberían desarrollar enfoques diferentes para estos grupos y la garantía ser aplicada solamente a quienes estén por encima de cierta escala.

Mejoramiento del Desempeño de la Industria

Aunque una sola organización, por ejemplo una empresa, debería buscar políticas consecuentes con el desarrollo sustentable para mejorar el desempeño, la acción colectiva también puede servir para generar incentivos. Diversas iniciativas ya se están implementando a través de organizaciones mineras, asociaciones de productores, o entidades mundiales tales como el Consejo Internacional sobre Minería y Metales (ICMM).

Una Declaración sobre Desarrollo Sustentable que incluya un compromiso con el Protocolo de Desarrollo Sustentable es el próximo paso en este tema. La Declaración y el Protocolo se han diseñado para complementar –no para reemplazar– otras prioridades e iniciativas identificadas en otros puntos de este informe. Estos mecanismos están pensados para simplificar los múltiples códigos y fuentes de orientación al proporcionar, a través del tiempo, una forma de reunirlos en un solo documento o sistema de gestión. Estos documentos se deben basar en la recientemente aprobada Carta de Desarrollo Sustentable de ICMM. El primer paso podría ser revisar la carta, a partir de los hallazgos y conclusiones de este informe.

El proceso de elaboración de una Declaración –y luego un Protocolo– para el sector podría realizarse en tres etapas. (Ver Capítulo 16.) Aunque el ICMM podría tener un papel clave en el desarrollo del texto de la declaración y el protocolo, incluyendo pautas, códigos de práctica y principios, desde el comienzo estos instrumentos deberían realizarse en un formato tal que permita a las empresas no miembros –pequeñas, grandes e intermedias– suscribirse a dichas pautas.



Los procesos participativos son vitales para asegurar la copropiedad de las decisiones

Se sugiere que la Declaración exija un conjunto de compromisos inmediatos que pudieran ser adoptados por las distintas empresas para demostrar su buena disposición, y para implementar algunos requisitos durante la redacción del Protocolo. Una alternativa sería declarar el cumplimiento de pautas, códigos, convenios y leyes vigentes que pudieran proporcionar orientación. Aunque se han propuesto muchos elementos para esta lista, existe la necesidad de considerar el aspecto práctico de lograr un compromiso inicial en un tiempo razonable. En un comienzo, la lista de principios debería ser pequeña de modo que las empresas pudieran comprenderla y aplicarla. Se ha identificado un número reducido que sirve mejor a los propósitos de la Declaración. (Ver Cuadro 14–4.) Estos son principios que ya están incluidos en iniciativas existentes y que:

- pueden ser aplicados en todo el mundo,
- han sido desarrollados a través de procesos internacionales reconocidos,
- con preferencia han recibido el compromiso de al menos una empresa del sector de los minerales,
- reflejan la conciencia de que es necesario contar con un enfoque asociado,
- reflejan un equilibrio de consideraciones generales y específicas a la industria, y
- tienen relación con factores importantes con respecto al modo cómo los mercados financieros evalúan el riesgo.

La Declaración también podría contemplar que una empresa se comprometa a suscribir y cumplir los códigos de conducta industriales nacionales o regionales, según el lugar donde se encuentre. Por ejemplo, las empresas que operan en Australia inicialmente deberían cumplir el Código del Consejo Australiano de Minerales, mientras que las empresas que están en Canadá deberían hacer lo propio con la política ambiental de la Asociación Minera de Canadá.

Capacidad de Respuesta en Emergencias

Cuando suceden accidentes, sus consecuencias se agravan inmensamente si no existe una capacitación apropiada para tratarlos con prontitud, decisión y eficacia. Inseguridad, falta de conocimiento e información imprecisa pueden causar tanta preocupación pública como el mismo accidente. Un Mecanismo Internacional de Emergencia, respaldado en parte por la industria y con la participación apropiada de otros actores sociales, podría tener un papel importante. Podría movilizar a expertos mundiales para que complementen la capacidad de los gobiernos para evaluar, responder y controlar accidentes y emergencias, o asegurarse de que las amenazas de emergencia no se conviertan en accidentes. Este enfoque podría asegurar al público que los funcionarios responsables tuvieran a su disposición la mejor asesoría posible. Este mecanismo podría funcionar sólo con un coordinador pero podría recurrir a expertos de firmas consultoras, universidades, gobiernos, empresas u otras instituciones, incluyendo ONG, 'siempre que sea necesario'. Prevenir o reducir al mínimo las

Cuadro 14–4. Candidatos a Incluir en la Declaración Inicial

- Declaración de Río
- Pacto Mundial de las Naciones Unidas
- Directrices sociales, económicas y ambientales para la divulgación de informes corporativos elaboradas por la Iniciativa Global de Informes
- Líneas Directrices de OCDE para Empresas Multinacionales
- Directrices Operacionales del Grupo del Banco Mundial sobre Evaluación Ambiental, Reasentamiento Involuntario, Pueblos Indígenas y Proyectos en Áreas Disputadas, entre otras
- Convenio de Lucha Contra la Corrupción de Agentes Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales Internacionales de OCDE
- Convenio 98 de OIT sobre el Derecho a Organización y Negociación Colectiva; Convenio 169 de OIT Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes; Convenio 176 de OIT sobre Seguridad y Salud en Minas y la Recomendación 183 de OIT que lo acompaña
- Principios Voluntarios sobre Seguridad y Derechos Humanos

consecuencias de un incidente permitiría considerables ahorros de fondos, directa o indirectamente.

Una Herramienta de Apoyo al Desarrollo Sustentable

Las complejas y exigentes tareas de una gestión apropiada del sector de los minerales pueden poner a prueba los conocimientos especializados y la capacidad de gobiernos y otros actores, en especial cuando los países no poseen gran experiencia en el tratamiento de las operaciones mineras. Puede ser de mucha utilidad reunir a todas las partes para coordinar y orientar los esfuerzos.

Todo lo anterior podría concentrarse en un Mecanismo de Apoyo al Desarrollo Sustentable que podría ser respaldado por una o más fuentes proveedoras de fondos, con un compromiso de suficiente peso para comprobar su utilidad; éste podría ser administrado por el Grupo del Banco Mundial como fondo fiduciario. Este mecanismo podría ayudar a gobiernos, ONG, organismos de la ONU, sindicatos u otras organizaciones apropiadas comprometidas con enfoques cooperativos de desarrollo sustentable, en la capacitación de postulantes y otros actores para mejorar estándares y desempeño en el sector de los minerales.

Este, en efecto, sería un fondo disponible para contratar asesoría técnica pertinente al objetivo del desarrollo sustentable. Dicho mecanismo requeriría de una pequeña secretaría regional o mundial y con su sede en organizaciones existentes.

Instituciones Crediticias e Inversores

El proceso MMSD descubrió continuamente que muchos actores consideran que tanto los inversores como las instituciones crediticias deberían concentrarse en aumentar el uso de criterios de ‘sustentabilidad’ para informar sus decisiones en materia de inversiones y préstamos respectivamente. Los criterios podrían extenderse con el fin de representar más específicamente a sectores determinados, incluyendo al sector de los minerales.

Las instituciones crediticias privadas podrían exigir un mecanismo de resolución de conflictos para las personas y organizaciones afectadas como condición para realizar préstamos. Si se adoptan la Declaración y el Protocolo, las instituciones crediticias privadas podrían apoyarlo como un medio de manejar mejor el riesgo. Podría ser reconocido apropiadamente en la concesión de los créditos.

El sector de los seguros también podría seguir cuidadosamente el desarrollo de la Declaración y el Protocolo propuestos para la industria –quizá participando en su diseño– para elevar al máximo sus oportunidades comerciales. Si la Declaración y el Protocolo resultan herramientas eficaces para el manejo del riesgo, la industria de seguros podría reconocer esto en forma apropiada en los productos ofrecidos a las empresas que adopten el Protocolo o en las tasas que les cobran.

Además, la industria de seguros es experta en evitar accidentes y emergencias. Podría participar en el diseño de la proposición sobre capacidad de respuesta a emergencias y en la determinación de sus tareas para asegurar los máximos beneficios comerciales. Las empresas también podrían considerar si estos beneficios son suficientes para merecer el apoyo financiero de la industria de seguros, de forma similar a como este sector ha apoyado a otras iniciativas colectivas de reducción de riesgos en el pasado.

Es factible que los inversores en acciones quieran evaluar en qué medida la participación de la empresa en la Declaración y el Protocolo propuestos es relevante para los riesgos de inversión y la rentabilidad de las acciones.

Organizaciones Internacionales y Gobiernos Donantes

Debido a que el desarrollo de capacidad es clave, organizaciones internacionales como el Grupo del Banco Mundial y gobiernos donantes deberían dar mayor prioridad al financiamiento de la capacitación y de los esfuerzos al respecto de gobiernos nacionales y comunidades en las áreas indicadas en este informe, como por ejemplo la iniciativa Comunidades y Minería en Pequeña Escala. Sus esfuerzos podrían ayudar a armonizar los estándares de operaciones en países anfitriones y a asegurar que los estándares incorporen los objetivos del desarrollo sustentable. Podrían trabajar con gobiernos y otros miembros para desarrollar puntos de referencia con fines de capacitación.

Organizaciones internacionales tales como el Banco Mundial y la ONU podrían continuar facilitando los procesos entre actores, nacionales e internacionales, para intercambio de información y toma de decisiones. Además, las organizaciones con capacidad de investigación, como el Banco Mundial, la ONU, instituciones de investigación y ONG, también podrían sintetizar el aprendizaje transnacional e intersectorial para darlo a conocer al público.

ONG y Otros Actores Independientes

Las ONG y otras entidades independientes podrían asistir en la generación de capacidad y promover el desarrollo financiado por las empresas a escala local y nacional; jugar un rol en el diseño y la participación en los procesos con actores sociales; seguir presionando en todos los planos por la participación efectiva de los actores y actuar como fiscalizadores, árbitros u observadores independientes. También podrían aumentar su eficacia en la elaboración de políticas internas para el desarrollo sustentable y de sistemas de gestión para ponerlas en práctica. En los casos apropiados, podrían divulgar sus estándares para la investigación de denuncias –similares a los utilizados actualmente por varias organizaciones de derechos humanos– con el fin de mejorar el impacto de sus campañas.

Un Mecanismo de Resolución de Conflictos

Las empresas deberían tener un serio interés en apoyar vías justas y razonables (mediante un tipo de sistema mediador/conciliador) para que las personas que se sientan perjudicadas sean atendidas por la administración y se encuentre algún tipo de solución. La ausencia de un mecanismo de esta índole lleva a las personas que se sienten perjudicadas a tomar otro tipo de medidas, muchas de las cuales pueden implicar niveles de riesgo mayores para todos.

Dicho mecanismo no debe entrar en conflicto con la jurisdicción nacional, o con procesos existentes –sino más bien, debería reforzarlos en forma positiva. Sin embargo, cuando un grupo se siente agraviado por un inversionista extranjero o un grupo de interés, debería existir la instancia para ser escuchado en un marco que posea procedimientos y reglas de prueba.

Un mecanismo de resolución de conflictos debería reunir a las partes en un foro neutral, para hallar un arreglo aceptable para ambas partes. Se prevé que los elementos del mecanismo sean

similares a los métodos y procedimientos de un mediador, tales como el Defensor del Pueblo (CAO) de CFI o el proyecto de Defensor del Pueblo en la Minería implementado por Community Aid Abroad de Australia.

Los principales elementos de este mecanismo se describen en el Capítulo 16. En cada región o localidad se debería contratar una organización independiente para resolver los conflictos y administrar las quejas. Una comisión integrada en forma equilibrada publicaría regularmente informes de sus actividades y el proceso en general. Se pueden establecer reglas de conducta y modificarlas cada vez que sea necesario, a partir de iniciativas de los actores sociales.

Notas

¹ Otto (2002).

² Gran parte de esta discusión ha sido extraída de Naciones Unidas (2002).

³ Gran parte de esta información, en su mayoría escrita desde el punto de vista de la industria, sobre todos los tipos de legislación que afectan a la minería se encuentra disponible en el sitio de Rocky Mountain Mineral Law Foundation, en <http://www.rmmlf.org>.

⁴ En la Tabla 4 de Otto (2002), se incluye una lista de algunos países que proporcionan estabilidad tributaria.

⁵ Danielson y Nixon (2000).

⁶ Bourassa y Vaughan (1999); Parr (2002).

⁷ La discusión sobre la ausencia de regímenes de gobernanza en el sector de los minerales fue tomada de Dalupan (2001).

⁸ Ver, por ejemplo, <http://www.vyh.fi/eng/environ/econinst/econotax.htm>.

⁹ Ver <http://www.nrcan.gc.ca/mets/mend>.

¹⁰ Bass y Hearne (1997).

¹¹ Ver Meeran (2002).

¹² Para una vista general sobre Papua, ver Ward (2001); Greenhouse (2002).

¹³ Ver Downing (2002).

¹⁴ MMSD (2001g); MMSD (2002).

¹⁵ Comunicaciones personales con BHP Billiton, febrero de 2002.

¹⁶ O'Neill (2001).

¹⁷ Regan (2001).

¹⁸ MMSD realizó una investigación considerable sobre las iniciativas voluntarias; ver Greene et al. (2001); MMSD (2001e).

¹⁹ Palmer (2001).

²⁰ King y Lenox (2000).

²¹ Bass et al. (2001).

²² Global Reporting Initiative (2000).

²³ PNUMA/UNIDO 1996, TR27; PNUMA 1993, TR15; PNUMA/OIT 1991, TR5., citados en Naciones Unidas (2002).

²⁴ Ver <http://www.tomoye.com/simplify/cao/ev.php>.