

UNA AGENDA PARA EL CAMBIO

- 532 **Conclusiones Generales**
- 535 **Una Visión del Sector de los Minerales**
- 536 **Para Apoyar el Desarrollo Sustentable en el Sector de los Minerales**
- 537 *Primer Paso – Comprender el Desarrollo Sustentable*
- 539 *Segundo Paso – Crear Políticas Organizativas y Sistemas de Gestión*
- 543 *Tercer Paso – Lograr la Cooperación entre Actores con Intereses Similares*
- 548 *Cuarto Paso – Generar Capacidad para la Acción Eficaz en todos los Planos*
- 565 **Una Reflexión Final...**

Las diversas personas y organizaciones –en las empresas, gobiernos, sociedad civil y otras entidades– que en conjunto constituyen el sector de los minerales tienen diferentes roles, perspectivas y valores. Pero existe más convergencia de la que se pudiera esperar. Tiene amplia aceptación la idea de que los diversos costos y beneficios no han sido iguales para todos. Hay un fuerte deseo de mejorar el desempeño, alcanzar una mejor calidad de vida y un compromiso constructivo que produzca resultados. Se encuentran personas experimentadas y comprometidas en todo el sector: gobierno, sindicatos, organizaciones de la sociedad civil, empresas, etc., con valiosas ideas y una energía considerable. Sin embargo, existe frustración por lo difícil que es realizar cambios, llevar las ideas y la energía al terreno práctico o producir resultados concretos.

El Proyecto MMSD descubrió desde un comienzo que el desarrollo sustentable podría constituir un marco idóneo para servir de guía al sector de los minerales. También creyó que al formular los desafíos –desde todas las perspectivas y con sentido de justicia y equilibrio– surgirían nuevos caminos para seguir avanzando. Este no ha sido un proceso fácil, considerando, por una parte, los bajos niveles de confianza del sector y, por la otra, la complejidad de los temas en juego.

Este capítulo final contiene las conclusiones generales derivadas del Proceso MMSD y una Agenda para el Cambio. (Ver en el Cuadro 16–1 una descripción del proyecto que constituye la base de la mencionada agenda.) La agenda propone diversas acciones para mejorar el aporte del sector de los minerales al desarrollo sustentable. En todo el debate generado por el proyecto, pocos cuestionaron la definición básica de desarrollo sustentable contenida en el informe de 1987 de la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo. La Agenda para el Cambio asume el conjunto amplio de objetivos que emanan de dicha definición:

- deben satisfacerse las necesidades –materiales y otras– que permitan a las personas de la actual generación tener una mejor calidad de vida,
- con la mayor equidad posible,
- respetando los límites de los ecosistemas, y
- construyendo las bases para que las futuras generaciones puedan satisfacer sus propias necesidades.

A partir de los elementos de esta definición, MMSD generó un marco sobre la base de un conjunto de principios rectores, tal como se describe en el Capítulo 1. (Ver la Tabla 16–1.)

Este marco exige que la mayoría de las decisiones se fundamente en criterios múltiples y no únicos. Es necesario contar con opciones, o compensaciones, cuando es imposible que una decisión sea simultáneamente satisfactoria para todos los criterios. Con todo, es necesario mantener ciertos límites con respecto a los parámetros de las compensaciones. Esta agenda da por hecho que existen algunos valores compartidos por todos, como es el caso de los derechos humanos básicos o los sistemas de justicia honestos, los cuales no pueden dejarse a un lado. La idea de ‘capital natural fundamental’ debería agregarse a esta lista, luego de analizada en forma exhaustiva y comprendida más ampliamente.

Los responsables de las decisiones deben operar dentro de ciertas limitaciones. Los distintos actores sociales enfatizan prioridades diferentes: disminución de la pobreza y equidad, para quienes se ocupan del desarrollo; la ‘línea de base triple’, para la industria; la integridad de los ecosistemas y su sostenida viabilidad, para los ambientalistas. Alcanzar un consenso a través de negociaciones es una tarea exigente –sobre todo para personas como el gerente general de una empresa o el director de una organización no gubernamental (ONG). Ello se complica

por el hecho de que no todos los grupos tienen el mismo grado de poder económico o influencia. El tiempo es otra limitación: se necesita tiempo para generar confianza, para corregir las diferencias de poder, para aprender a entender distintas perspectivas e identificar las visiones comunes.

Cuadro 16–1. Un Vistazo al Proyecto MMSD

MMSD trató de hacer tres cosas: generar un medio para proyectar ideas e información; ofrecer algunas oportunidades para poner a prueba esas ideas ante audiencias diversas y con gran conocimiento en la materia; y proporcionar una ‘instantánea’ del punto en que se encuentra la evolución de estas ideas y de las conclusiones que pueden extraerse. El proyecto ‘recorrió’ estas ideas a través del trabajo con, y el compromiso de, organizaciones y personas de diferentes regiones del mundo. Para ello se consideró:

- una revisión del conocimiento existente;
- la asimilación de sugerencias que diversas organizaciones y personas hicieron llegar a MMSD;
- investigación realizada por miembros del Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo (IIED);
- cuatro procesos regionales que, a su vez, se apoyaron en los aportes de varios investigadores para elaborar informes regionales; y
- la solicitud de estudios de línea de base en 12 países y más de 100 investigaciones de expertos sobre diversos tópicos.

Puso a prueba estas ideas de la manera más amplia posible. A través de:

- publicación de importantes documentos en el sitio Web de MMSD y solicitud de comentarios sobre los mismos;
- distribución de boletines con detalles del avance del Proyecto y solicitando respuestas a las más de 5.000 personas de la base de datos de MMSD;
- conversaciones informales con personas y organizaciones dedicadas a trabajar en este campo;
- recepción de respuestas surgidas cuando las ideas fueron presentaban en reuniones y conferencias en todo el mundo;
- procesos de consulta regionales en cuatro zonas clave de producción y consumo de minerales del mundo;
- procesos nacionales de consulta en diversos países;
- comentarios y revisión de pares sobre estudios de antecedentes;
- veintitrés talleres globales sobre tópicos tan variados como diversidad biológica, corrupción, manejo de la riqueza mineral, preocupaciones indígenas sobre proyectos de desarrollo minero, entre otros, asistidos por 600 a 700 distintos actores y partes interesadas;
- un Grupo Garante compuesto por 25 personas con una amplia gama de antecedentes y perspectivas en este campo;
- amplia difusión de un borrador del informe el día 4 de marzo de 2002, con una invitación a hacer comentarios y críticas, que se tradujo en más de 100 comentarios escritos, así como numerosas sugerencias menos formales y un gran esfuerzo para evaluar, responder y, cuando fuera adecuado, incorporar los comentarios en el presente informe final; y
- cuatro foros regionales para analizar el borrador del informe.

MMSD no pudo llegar a todos los grupos interesados en estos asuntos, ni hacer participar a todos los actores relevantes de cada grupo. No completó la tarea de análisis, ni intentó alcanzar un consenso en donde no existía.

Deben utilizarse los incentivos apropiados para estimular a los distintos actores a procurar sus propios objetivos por vías que contribuyan al logro mayor del desarrollo sustentable. Las responsabilidades y capacidades de cada actor determinarán cuáles acciones son las apropiadas. En cada caso, es importante que estas acciones:

- sean coherentes con los objetivos de las organizaciones, así como con los del desarrollo sustentable;
- aumenten las fortalezas; y
- sean mensurables, para poder distinguir el éxito del fracaso.

En la siguiente sección se presentan algunas conclusiones generales de la Parte III, seguidas de una visión del futuro del sector de la minería y los minerales en un mundo sustentable y de pautas en torno a las acciones necesarias para avanzar en esta agenda por el camino trazado.

Conclusiones Generales

Abriendo Brecha contiene sólo una parte del análisis generado por el Proceso MMSD, gran parte del cual se incluye en el CD adjunto. Considerando la heterogeneidad de este sector, son pocas las generalizaciones que pueden o que deberían hacerse. Hecha esta aclaración, a continuación presentamos algunas conclusiones generales del Proyecto MMSD:

Necesidad – Es evidente que la sociedad necesita de los insumos minerales, ya que éstos son la base de numerosos productos de los cuales depende la sociedad moderna. Incluso en el caso de minerales no reciclables, como el carbón, se necesitarán años para eliminar su uso, considerando los actuales niveles de dependencia. Actualmente no es posible satisfacer las necesidades básicas –y legítimas– del mundo sin recurrir, por lo menos, a algunos tipos de insumos minerales en circulación.

Estructura del Sector – Aunque existe un elevado grado de interdependencia entre las empresas que forman parte de la cadena de valor, la falta de integración vertical en algunos sectores de la industria de los minerales puede ser un obstáculo para una supervisión eficaz de productos. Para mejorar esta situación, será necesario que en la

Tabla 16–1. Principios del Desarrollo Sustentable

Esfera Económica

- Aumentar al máximo el bienestar humano.
- Garantizar un uso eficiente de todos los recursos, naturales u otros, a través de una optimización de las rentas.
- Procurar identificar e internalizar los costos ambientales y sociales.
- Mantener y mejorar las condiciones para la existencia de empresas viables.

Esfera Social

- Garantizar una distribución justa de los costos y beneficios del desarrollo entre todos los habitantes del planeta.
- Respetar y reforzar los derechos fundamentales de los seres humanos, entre los que se incluyen las libertades civiles y políticas, la autonomía cultural, las libertades sociales y económicas y la seguridad personal.
- Aspirar a mantener los avances en el tiempo. Garantizar que el agotamiento de recursos naturales no renovables no afectará a las futuras generaciones, mediante la sustitución de estos recursos por otras formas de capital.

Esfera Ambiental

- Fomentar una administración responsable de los recursos naturales y el medio ambiente, incluyendo la reparación de los daños del pasado.
- Reducir al mínimo los desechos y los daños ambientales en toda la cadena de abastecimiento.
- Actuar con prudencia cuando los impactos sean desconocidos o inciertos.
- Operar dentro de los límites ecológicos y proteger el capital natural fundamental.

Esfera de Gobernanza

- Apoyar la democracia representativa, incluyendo la toma de decisiones participativa.
- Estimular la libre empresa dentro de un sistema de reglas e incentivos claros y justos.
- Evitar una excesiva concentración de poder mediante un sistema eficiente de controles y balances apropiados.
- Garantizar la transparencia mediante el acceso de todos los actores a información pertinente y precisa.
- Garantizar la 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 apropiado y que se adhiera, en lo posible, al principio de subsidiariedad.

industria haya niveles de cooperación mucho mayores de los que había en el pasado. Si la industria pretende avanzar hacia la entrega de ‘servicios’ minerales, a diferencia de suministrar materiales, tendrán que producirse reestructuraciones y alianzas.

Actores – El sector incluye a actores desde el plano local hasta el global, todos con una amplia gama de intereses. Hay una diferencia entre quienes tienen un interés directo, y a menudo involuntario, y quienes se vinculan indirectamente, porque así lo han escogido. El término ‘actores’, por lo tanto, exige una mayor clarificación. Hablar de procesos de múltiples actores, sin cierto grado de claridad sobre los distintos tipos de ‘intereses’, es demasiado simplista.

Subsidiariedad – Los temas locales deberían resolverse en el ámbito local, ya que los patrimonios y las prioridades locales difieren de un lugar a otro. Los actores locales se involucrarán directamente cuando sus intereses se vean amenazados. Aunque la acción y la solidaridad internacionales siguen siendo fundamentales, la norma debería ser descentralizar la toma de decisiones hacia el punto más cercano al impacto que sea posible. Los actores locales a menudo rechazan las intervenciones ‘en su nombre’ provenientes de oficinas nacionales o internacionales, sobre todo si ello implica acatar alguna disposición.

Mejores Prácticas – Igualmente, el concepto de ‘mejores prácticas’ necesita de soluciones locales. Una respuesta frecuente a la pregunta “¿en qué consiste una mejor práctica?” es “todo depende”. Las mejores prácticas deberían definirse a través de procesos descentralizados reiterados y no mediante un conjunto rígido de parámetros que pueden sacarse de cualquier manual.

Incentivos – Las soluciones *win-win* (ganar-ganar) no son siempre posibles. Los enfoques voluntarios por sí solos son insuficientes cuando hay una prioridad social apremiante y es débil o inexistente el argumento empresarial que justifica el desembolso adicional para atender dicha prioridad. Existen, por lo tanto, dos opciones: una acción colectiva de índole voluntaria que un grupo pone en vigencia, o una intervención o regulación gubernamental con miras a obtener el mismo resultado. A menos que la ley sea clara y tenga validez, algunas empresas se resistirán al cambio. Además, si los grupos de la sociedad civil presionan sólo a un número reducido de grandes empresas y son incapaces de reconocer los avances, el resto operará por su cuenta. A partir del diálogo sobre finanzas de MMSD, queda claro que los incentivos de mercado con criterios de desarrollo sustentable son difíciles, aunque no imposibles, de diseñar. Por el momento, la discusión se plantea en términos de gestión de riesgo, mayor valor de las acciones, y la ocasional ventaja comercial. Generar un sistema de certificación orientado hacia el consumidor también es conflictivo, debido a la heterogeneidad de la industria.

Capacidades – Hay una necesidad auténtica y crítica de generar capacidad en todos los actores. Aunque MMSD no analizó detalladamente las capacidades de cada actor, la conclusión general es que el desarrollo sustentable del sector exige una combinación nueva y diferente de habilidades. Será necesario mejorar la combinación actual, independiente de que se trate de empresas, ONG o gobiernos, para que el sector contribuya al desarrollo sustentable.

Manejo de la Riqueza Mineral – La contribución potencial de los minerales a las economías nacionales aún está lejos de ser realidad. En la mayoría de los casos, los incentivos a la inversión extranjera reducen la riqueza que queda en la nación anfitriona. La posibilidad

de los países ricos en minerales de agregar valor a esa riqueza mediante el beneficio y el procesamiento del mineral, a menudo es frustrada por falta de capacidad, aranceles u otras barreras comerciales. En algunos casos, los subsidios empeoran la situación de otros. El mal manejo de la riqueza como consecuencia de la ineficiencia y la corrupción en nada ayuda. Quienes poseen riqueza mineral deberían ahora decidirse a utilizarla para producir economías diversas y estables a futuro, y para hacerlo necesitarán ayuda.

Legados – El legado social y ambiental negativo dejado por el sector es un gran obstáculo para generar confianza y avanzar en los puntos pendientes. Minas y comunidades abandonadas, problemas de polución y desechos persistentes, pueblos que ven afectados sus derechos; la lista es larga. Históricamente, los consumidores –en su mayoría del mundo industrializado– no han pagado plenamente por los costos que implica utilizar productos minerales primarios; sólo en épocas recientes se ha reconocido la nula internalización de dichos costos. Los obstáculos que impiden avanzar en la solución de estos legados implican definir prioridades en los recintos en peores condiciones, identificar quién pagará y decidir cuál será la fuente de financiamiento.

Esfuerzos Colectivos – El desempeño corporativo en el sector de los minerales, evaluado con cualquier indicador, es variable. Algunas buenas empresas están mejorando, pero las malas son inexcusables, y el registro del pasado es aun peor. Es evidente que se necesita del esfuerzo de las empresas, por separado o en conjunto. En un mundo competitivo y de apertura comercial, una ‘carrera hasta las últimas consecuencias’ producida por empresas que no respetan las normativas es un peligro verdadero. En muchas áreas, las pequeñas empresas son vitales para los estándares de las más grandes. Por ejemplo, si las multinacionales simplemente venden sus proyectos cercanos a la etapa de cierre a entidades privadas y menos visibles, se abren otros caminos para eludir las obligaciones. La acción colectiva debe incluir a las empresas de todos los tamaños para producir resultados positivos.

Uso de las Instituciones Vigentes – Las organizaciones vigentes deberían ser estimuladas a seguir facilitando la acción colectiva. Instituciones tales como las cámaras de minería nacionales e internacionales y las organizaciones gubernamentales regionales ofrecen en la actualidad la mejor oportunidad para una acción colectiva dirigida a resolver los temas pendientes. Es necesario el reconocimiento mutuo de sus respectivos roles y la colaboración. Todos necesitan vincularse más abiertamente con los demás actores.

Algunos dilemas se mantienen en diversos puntos, entre los cuales se incluye determinar cómo:

- elevar la capacidad de todos para que actúen en función de los mejores estándares,
- definir los límites de responsabilidad entre los distintos actores cuando la gobernanza es débil,
- equilibrar el rol de la regulación con el de las iniciativas voluntarias,
- aplicar el principio precautorio de tal modo que haya una respuesta proporcional,
- eliminar subsidios y barreras comerciales que favorecen a los que están en peores condiciones,
- alcanzar mejores equilibrios entre riesgos y oportunidades,
- actuar cuando hay un déficit de democracia y gobernanza,
- detener a las empresas que operan al margen de las normativas, pero manteniendo la competencia en un mundo de apertura comercial, y
- garantizar que el precio de un producto refleje todos sus costos.

Una Visión del Sector de los Minerales

El Proceso MMSD pretendió generar una imagen de cómo se vería el sector de los minerales si quisiera elevar al máximo su aporte al desarrollo sustentable. (Ver la Tabla 16–2.) En esta visión del futuro, la industria de los minerales está integrada en toda la cadena de valor y provee servicios minerales más que productos primarios. Para elevar el desempeño de todos, un grupo líder de empresas –tanto grandes como pequeñas– proporciona un modelo y apoya el esfuerzo de las demás.

Tabla 16–2. Hacia un Futuro Sustentable para el Sector de la Minería y los Minerales	
Lo peor del Pasado	Una Visión del Futuro
Ganancias de la minería gastadas sin conocimiento público en beneficio de unos pocos	Riqueza mineral utilizada con transparencia para apoyar objetivos sociales y económicos
Largos conflictos sobre compensación con propietarios de tierras	Conflictos resueltos con eficiencia y justicia
Barreras arancelarias y no arancelarias que impiden a los países en desarrollo generar industrias en la parte final del ciclo	Un campo de juego equiparado en donde el libre comercio opera con mayor equidad
Proyectos de desarrollo minero vistos como amenaza a las áreas protegidas y la diversidad biológica	Proyectos de desarrollo minero en lugares apropiados y fuente de ingresos que permitan garantizar la protección de áreas fundamentales para la biodiversidad
Empresas que fijan sus propias reglas en enclaves protegidos	Un sistema común de leyes y prácticas que se aplica a todos
Decisiones de gobierno tomadas en privado, sin estar sujetas a una posterior rendición de cuentas, y sobre la base de información deficiente	Decisiones que se toman públicamente, después de consultar a las partes afectadas, y sobre la base de criterios claros
Industrias de la minería y el reciclaje que se ven unas a otras como competidoras	Un enfoque integrado y complementario para el manejo de los materiales en uso
Consumidores que no tienen idea del origen de los minerales que utilizan	Consumidores que conocen el origen de los productos que utilizan y que actúan cada vez más en función de dicho conocimiento
Proyectos de desarrollo minero vistos como una amenaza para las culturas y sociedades de pueblos indígenas	Una industria de los minerales que trabaja en sociedad con pueblos y comunidades indígenas
Frecuentes conflictos armados	Mecanismos justos, ecuanímenes y aceptados para evitar y resolver conflictos
Operaciones mineras que ponen en peligro al trabajador y la salud pública, y que causan muertes	Una industria de los minerales que promueve avances en la salud pública
Un legado de pueblos fantasma, pobreza y contaminación	Planificación integrada para mantener los beneficios ambientales, sociales y económicos después del cierre de una mina
Intercambios poco frecuentes entre unos pocos actores	Diálogo continuo y participativo entre todos los actores involucrados

Los marcos legales y reguladores serán complementados con iniciativas voluntarias, como la verificación en el recinto minero o en toda la empresa. Estas mediciones se realizarán a través de procesos transparentes e inclusivos, definiendo estándares de desempeño concretos en los planos global, nacional y local. Los gobiernos tendrán la suficiente capacidad y voluntad política para imponer sanciones a quienes no cumplan con estas normas. Habrá mecanismos justos y aceptados para facilitar el acceso a la información, la participación pública en los procesos de toma de decisiones, y el acceso a la justicia para resolver conflictos.

Todos los actores tendrán la suficiente capacidad para cumplir con estándares más elevados, para definir y poner en vigencia intervenciones constructivas, y para vigilar el desempeño y facilitar los objetivos del desarrollo sustentable. Los costos estarán mucho más internalizados, y habrá un esfuerzo concertado por abordar los legados de minas abandonadas.

Habrá incentivos claros para todos los actores. Las empresas que exhiban un buen desempeño mantendrán su licencia social para operar –incluyendo menores costos operativos, favorables condiciones crediticias y menores tasas de seguro. Los gobiernos se beneficiarán con las relaciones sociales, económicas y políticas armoniosas. Los trabajadores tendrán mejores condiciones laborales y un mejor servicio de salud. Las ONG tendrán una función positiva en el cumplimiento de las necesidades de la sociedad. Los consumidores tendrán la seguridad de que los productos minerales que utilizan apoyen medios de subsistencia sustentables. Y las comunidades en general tendrán mejores condiciones de vida y una mayor participación en los procesos de toma de decisiones.

Para Apoyar el Desarrollo Sustentable en el Sector de los Minerales

Una de las principales dificultades para adoptar la agenda del desarrollo sustentable es la multiplicidad de temas, problemas y soluciones propuestas. Esta Agenda para el Cambio propone un número relativamente reducido de ideas generales que pueden utilizarse para organizar esta gran cantidad de inquietudes y prioridades en tareas manejables. En cada capítulo de la Parte III, se presentaron los riesgos y oportunidades y se identificaron los problemas actuales, con la sugerencia de algunos pasos específicos que pudieran conducir a un avance en la solución de los problemas.

Este capítulo no pretende recopilar y sintetizar todas estas propuestas y sugerencias; su función es muy diferente. El objetivo es recomendar algunos pasos generales que pueden darse para integrar muchas de las sugerencias planteadas en la Parte III. Estas pueden agruparse en cuatro grandes categorías de acciones en apoyo al desarrollo sustentable en el sector de los minerales:

- Aumentar el conocimiento sobre el desarrollo sustentable.
- Crear políticas organizativas y sistemas de gestión para poner en práctica los principios del desarrollo sustentable.
- Colaborar con otros actores de intereses similares en la adopción de medidas conjuntas con miras al desarrollo sustentable.
- Aumentar la capacidad para trabajar en la perspectiva del desarrollo sustentable en los planos local, nacional y global.

Las propuestas están dirigidas principalmente a quienes tienen un elevado nivel de interés y participación en el sector. Muchas de las propuestas son más aplicables para algunos actores que para otros.

Primer Paso – Comprender el Desarrollo Sustentable

Para concretar el potencial del desarrollo sustentable se necesita un compromiso con la educación y la investigación, con acento en la elaboración de herramientas prácticas para tomar decisiones y medidas.

Educación

Es necesario incrementar el conocimiento sobre el desarrollo sustentable entre los empleados de las empresas de la minería y los minerales, los organismos de gobierno pertinentes, las organizaciones sindicales y de la sociedad civil, y otros actores con roles de importancia en el sector.

- Las instituciones como las escuelas de minería, dedicadas a educar a los futuros profesionales de la minería y los minerales –quienes en el futuro irán a trabajar en empresas, gobiernos u otras instancias del sector–, deberían incorporar el desarrollo sustentable en sus programas.
- Los donantes de estas instituciones de enseñanza deberían apoyar, incentivar e insistir en dicha ampliación de los programas.
- Las asociaciones industriales, los sindicatos y las ONG deberían colaborar con las instituciones de enseñanza en la elaboración de sus programas. También podrían asistir en la elaboración de cursos breves o módulos de educación a distancia para los profesionales en actividad.
- Las instituciones de enseñanza con una misión más general deberían incorporar un mayor conocimiento del rol de los minerales en la sociedad, así como del aporte del sector al desarrollo sustentable.

Investigación en Temas Prioritarios

Aunque el Proyecto MMSD recopiló una cantidad considerable de información, también destacó algunas áreas en las que es necesaria mayor investigación. La investigación deberá enfrentar crecientes demandas para asegurar su pertinencia con las preocupaciones de los actores en el sector, y es necesario encontrar mecanismos que aseguren esta ampliación del enfoque. En el sector de los minerales, la investigación también se utilizó en el pasado para obtener capital político, o para garantizar que la investigación llegue a conclusiones que no dañaban intereses particulares. Lo anterior conduce a que una u otra parte descarte o rechace incluso los resultados de buenas investigaciones.

- Toda organización que financie investigaciones de importancia en esta área debería contar con políticas explícitas que aseguren la rigurosidad de la investigación que está financiando, incluyendo la publicación de datos, la cita de fuentes disponibles a la opinión pública y la revisión de pares.
- Una importante función cumplen los paneles de múltiples actores en la definición de las prioridades de investigación para las organizaciones que apoyan la investigación relacionada con el desarrollo sustentable en el sector de los minerales, sobre todo cuando se trata de reflejar las necesidades de los países en desarrollo.
- Muchas prioridades de investigación se identificaron en la Parte III del presente informe. Entre las áreas específicas que demandan atención se incluye la elaboración de un argumento empresarial referido al uso y reciclaje de metales y minerales, y a los impactos positivos y negativos de los proyectos mineros en la salud de la comunidad.
- Podría comprometerse un mayor financiamiento a la investigación que busca integrar en un marco de desarrollo sustentable los conocimientos y experiencias tan dispares que existen en la actualidad.

- Existen mecanismos internacionales para coordinar y financiar investigación de interés público en tópicos tales como salud pública y cambio climático. Si bien existen algunas asociaciones internacionales para la investigación en el sector de los minerales, se espera que las redes de investigación, junto con departamentos universitarios especializados, instituciones nacionales de investigación, o algún organismo de la ONU convoquen a encuentros entre las partes interesadas para discutir la investigación de interés público.

Elaboración de Herramientas Prácticas

Existe un gran énfasis en la elaboración de herramientas para dar pasos concretos en dirección a los objetivos y principios del desarrollo sustentable, sobre todo en el mundo de la empresa. Ello es necesario y debería incentivarse; pero también está el peligro de que el mercado se vea inundado con herramientas deficientes y repetidas que, finalmente, desacreditarían la idea.

- Un organismo industrial, como el Consejo Internacional sobre Minería y Metales (ICMM) o la Asociación de Técnicos en Prospección y Desarrollo de Canadá (PDAC), podrían solicitar a instituciones de prestigio –quizás en asociación con escuelas de administración líderes– que analicen las necesidades de la industria y que elaboren criterios para diferenciar tipos adecuados de herramientas para la toma de decisiones. Estas tareas deberían asumirse con una adecuada participación de los actores afectados.
- Deberían elaborarse o refinarse muchas herramientas específicas. Aquí se incluyen, por ejemplo, los indicadores de derechos humanos, situaciones de conflicto o condiciones sociales.
- Los gobiernos donantes, las organizaciones regionales e internacionales, o un grupo de gobiernos con una perspectiva común podrían apoyar la realización de estudios sobre el tipo de herramientas necesarias para fortalecer los procesos de toma de decisiones de los gobiernos.

Mejorar las Prácticas y el Conocimiento de los Profesionales

Es posible que el conocimiento teórico y práctico de los diversos profesionales que necesitan las organizaciones no incentive la realización de prácticas compatibles con el desarrollo sustentable; incluso pueden obstaculizar el avance en la materia. En el caso de las empresas, por ejemplo, es posible que los actuales estándares de verificación no sean una respuesta clara para una planificación integrada del cierre de minas; es posible que los estándares de adquisición no sean apropiados para los conceptos emergentes de seguridad de la cadena de abastecimiento o de desarrollo de la comunidad; y es posible también que los métodos para evaluar las prospecciones mineras no tengan en cuenta el mejor conocimiento sobre desarrollo sustentable existente en la actualidad.

Los especialistas de las diversas disciplinas y campos técnicos de todas las etapas del ciclo de los minerales –desde la geología hasta la contabilidad– tendrán que evaluar de qué manera aplicar los principios del desarrollo sustentable en sus actuales actividades. En esta tarea pueden apoyarse en la colaboración de otros actores del mismo campo, por ejemplo, mediante la labor de las asociaciones de profesionales.

- En el ámbito internacional, los respectivos organismos industriales de todas las etapas de la cadena de los minerales, como ICMM o PDAC, en sociedad con asociaciones internacionales de profesionales y especialistas, podrían organizar reuniones para examinar los asuntos prioritarios enfrentados por diferentes disciplinas para aplicar los principios del desarrollo sustentable. Las asociaciones de geólogos de exploración, contadores, ingenieros,

Acciones Clave para Comprender el Desarrollo Sustentable	
Acciones	Responsabilidades
<p>Educación e Investigación</p> <ul style="list-style-type: none"> • Incorporar el desarrollo sustentable en los programas para los profesionales de la minería • Políticas de transparencia y rigor en la investigación • Definir prioridades de investigación • Realizar investigación • Financiar investigación integradora 	<ul style="list-style-type: none"> • Instituciones de enseñanza, con el apoyo de donantes, asociaciones industriales, sindicatos y ONG • Donantes, instituciones de investigación • Panel de múltiples actores • Institutos de investigación y otras organizaciones que realizan investigación • Donantes
<p>Elaboración de Herramientas Prácticas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Asegurar la calidad de las herramientas para la toma de decisiones • Elaboración de herramientas específicas • Analizar las herramientas de gobierno para la toma de decisiones 	<ul style="list-style-type: none"> • Organismos de la industria, como ICMM o PDAC, escuelas de administración, e instituciones de investigación • Todos los actores • Donantes, gobiernos, organizaciones regionales e internacionales
<p>Mejorar las Prácticas y el Conocimiento de los Profesionales</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reuniones en el plano internacional • Reuniones en el plano nacional • Reuniones centradas en el rol y las preocupaciones de los trabajadores 	<ul style="list-style-type: none"> • Organismos de la industria, como ICMM y PDAC, asociaciones internacionales de profesionales • Asociaciones industriales nacionales, asociaciones nacionales de profesionales • Sindicatos

directores de recursos humanos, gerentes de adquisiciones, profesionales de marketing, abogados, entre otros, figurarían entre las principales prioridades para tales reuniones.

- En el ámbito nacional, las asociaciones de minería o las organizaciones de empresas de procesamiento, manufactura o reciclaje nacionales podrían organizar eventos similares con asociaciones nacionales de profesionales.
- Los sindicatos, en conjunto con otros actores, podrían organizar eventos dirigidos a conocer las inquietudes de los trabajadores con respecto al desarrollo sustentable, para fortalecer sus roles en la atención de diversos temas, y para identificar las áreas en las cuales debería perfeccionarse la formación laboral. Estas reuniones pueden apoyarse en trabajos ya realizados en áreas de salud y seguridad, reducción de personal y asuntos más amplios de la comunidad.

Segundo Paso – Crear Políticas Organizativas y Sistemas de Gestión

La mayoría de las organizaciones no cuenta con políticas de desarrollo sustentable y debería considerar la elaboración de las mismas. Este tema es importante para todos los actores, incluyendo a los grandes consumidores de productos minerales, instituciones financieras e inversionistas. Una política con estas características puede utilizarse para generar un cambio interno y para integrar el desarrollo sustentable en los conceptos de trabajo centrales de tal modo de agregar valor a la organización.

Como un primer paso en la elaboración de esta política, una organización debería revisar sus objetivos y funciones generales desde una perspectiva de desarrollo sustentable. Ello podría incluir el conocimiento de la forma cómo la organización contribuye al desarrollo sustentable; identificar los costos y beneficios potenciales de realizar lo anterior; y aumentar los beneficios para la organización en conjunto, integrando todas las actividades en un sistema de gestión único y coherente. Las instituciones, órganos de gobierno, empresas y otros grupos, que ya cuentan con políticas de desarrollo sustentable deberían revisar hasta donde dichas políticas han penetrado en la organización y en los procesos de toma de decisiones, y deberían considerar formas más eficaces para integrarlas en las prácticas y para generar valor organizativo a partir de las mismas.

Las políticas de desarrollo sustentable son un punto de partida para la acción, pero requieren sistemas integrados de gestión para asegurar su implementación eficaz. Estos sistemas deben contemplar el uso integrado de herramientas específicas y pueden apoyarse en modelos ya probados, como los aplicados para la salud y seguridad laborales o los impactos ambientales. Todos los actores deben revisar los sistemas actuales de gestión de sus organizaciones, para valorar si cuentan con los mecanismos adecuados y con la suficiente capacidad para emprender los cambios necesarios. En particular, las organizaciones deben garantizar la puesta en funcionamiento de mecanismos para evaluar el progreso en la ejecución de sus propios planes y para informar de manera convincente a la administración y a los actores clave sobre sus hallazgos.

El resto de esta sección analiza la elaboración de políticas y sistemas de gestión para los diferentes actores. Las acciones que implican esfuerzos cooperativos entre actores, se analizan más abajo en este mismo capítulo.

Empresas

Una política de desarrollo sustentable en el ámbito de la empresa debería incluir otras políticas pertinentes, como las referidas a temas ambientales, salud y seguridad del trabajador, integridad del empleado, relaciones con la comunidad, derechos humanos, presentación de informes, etc. Estas políticas deberían integrarse así en un sistema de gestión coherente, más eficiente, más efectivo y menos costoso. Toda la empresa debería involucrarse, tal como lo indica la siguiente lista parcial de departamentos que pudieran participar:

- Recursos humanos – contratar y mantener un personal de buena calidad, evaluación y compensación.
- Departamentos legales – permisos, contratos, responsabilidades de gestión, mejorar la diligencia debida, no tolerar ninguna forma de corrupción, disposiciones adecuadas para el cumplimiento de normativas.
- Adquisiciones – seguridad de la cadena de abastecimiento, desarrollo de la comunidad.
- Rendición de Cuentas – manejo de riesgos, costos y pasivos; presentación de informes precisos a la plana administrativa mayor, las juntas de directores y audiencias externas.
- Juntas de directores y plana administrativa mayor – identificación de fuentes de riesgo y posibles oportunidades comerciales.
- Exploración y adquisición de propiedades – mejorar la diligencia debida en la identificación de responsabilidades, evaluación más eficaz de los pro y los contra en materia de adquisiciones y traspasos de inversiones.
- Salud, seguridad y medio ambiente – mayor avance en la integración de programas en la conciencia del empleado; mejores relaciones con los entes reguladores.
- Administración en terreno – planificación a largo plazo, mejores relaciones con las comunidades locales.

- Marketing – ir más allá de la venta de productos primarios para generar relaciones más complejas con los clientes, que sean difíciles de igualar por los competidores.
- Estrategia corporativa – mejor planificación y evaluación de futuras oportunidades de negocios.
- Comunicaciones y relaciones externas – mejorar las comunicaciones y la entrega de información a actores externos, sean éstos accionistas, comunidades aledañas u ONG.

Las empresas pueden elaborar sistemas de gestión para temas clave con el fin de ayudar en la implementación de políticas de desarrollo sustentable, incluso cuando dichas políticas aún no han sido establecidas. Un ejemplo es la creación de un sistema de gestión para revisar los planes de término de las operaciones en curso, para tomar las medidas necesarias al fortalecimiento de dichos planes y para seguir supervisándolos durante toda la vida del proyecto.

La revisión de la empresa debería centrarse en determinar si los actuales planes abordan a cabalidad las condiciones económicas, sociales y ambientales de las comunidades afectadas al término de un proyecto; el cuidado y las oportunidades de los trabajadores desplazados; y las repercusiones para el gobierno en todos los niveles. Las interrogantes clave apuntan a definir si los distintos actores comparten la manera de entender sus respectivos roles y responsabilidades, y si éstas han sido expresadas con claridad. Deberían estar funcionando medidas adecuadas que garanticen que los beneficios generados durante la vida del proyecto puedan sostenerse el mayor tiempo posible y que los impactos negativos del cierre sean eliminados o minimizados. Este proceso puede ser de utilidad para plantear las responsabilidades a futuro y buscar formas de manejarlas.

La empresa debería ampliar esta revisión para integrar actores clave, y debería propiciar un debate entre los principales actores de la comunidad y el gobierno local. El objetivo es elaborar una visión compartida de la vida ambiental, económica y social de la comunidad en la etapa posterior al cierre; elaborar objetivos específicos; y destinar los roles, responsabilidades y obligaciones para lograr tales objetivos. Los planes deberían apoyarse y complementarse con todas las actuales exigencias y procesos de planificación de gobierno.

Organizaciones Laborales

Las organizaciones laborales pueden elaborar políticas de desarrollo sustentable como una manera de reunir a sus miembros en torno a un conocimiento compartido de las prioridades y objetivos que ellos mismos y la organización en su conjunto se plantean. La política puede identificar las áreas prioritarias en donde la organización aspira a colaborar con otros actores con miras a promover el desarrollo sustentable. Además de sus tradicionales responsabilidades hacia los trabajadores, esta política podría incluir la participación en temas generales de la comunidad, como la salud y el desarrollo local.

Gobierno

Una política de gobierno sobre desarrollo sustentable en el sector de los minerales puede ser una herramienta útil para integrar, coordinar y armonizar las misiones de los distintos departamentos en la búsqueda de objetivos comunes. Puede aportar orientación a todos los departamentos en el rumbo de sus políticas y permitir un mayor grado de cooperación e integración de esfuerzos. Entre los departamentos involucrados en la elaboración y aplicación de la política debería incluirse, por lo menos, los que abordan los temas de exploración y explotación de minerales, medio ambiente, comercio e industria, trabajadores, y desarrollo económico.

Acciones Clave para Crear Políticas Organizativas y Sistemas de Gestión	
Acciones	Responsabilidades
Políticas Organizativas <ul style="list-style-type: none"> • Revisión y elaboración de políticas • Coordinación entre organismos de gobierno para implementar políticas de desarrollo sustentable • Políticas de ONG para proveer servicios de desarrollo a las empresas • Revisión de Industrias Extractivas del Banco Mundial 	<ul style="list-style-type: none"> • Empresas, sindicatos, gobierno, ONG, organizaciones internacionales • Ministerios, secretarías de Estado • ONG • Personas destacadas y el Banco Mundial
Sistemas de Gestión <ul style="list-style-type: none"> • Planificar el cierre de un proyecto • Identificar vacíos en la capacidad de gobierno • Sistemas para garantizar la calidad de la información 	<ul style="list-style-type: none"> • Empresas, con aporte de actores • Gobierno, con la ayuda de organizaciones internacionales • ONG

Un país con un significativo patrimonio mineral debería considerar la realización de una revisión amplia del impacto que tiene su marco legal y político en el sector de los minerales. Esta revisión debería centrar su interés en observar de qué manera el patrimonio mineral es manejado con miras al desarrollo sustentable, identificar las deficiencias, y descubrir fórmulas para su solución. Debería considerar a las distintas partes que componen el sector de los minerales, desde la exploración hasta la fabricación de productos relacionados con los minerales, y debería considerar todos los tamaños de las operaciones. Igual importancia reviste garantizar que los departamentos de gobierno involucrados cuenten con recursos adecuados y las herramientas necesarias para realizar su labor con efectividad.

Toda revisión sería más beneficiosa si se manifestara como un debate abierto con participación de actores clave de la industria, los trabajadores y la sociedad civil. El Grupo del Banco Mundial ya está activo en varios países promocionando diálogos nacionales sobre política minera, marcos de desarrollo y estrategias nacionales; puede también transformarse en una fuente de asesoría o asistencia para los países que deseen contar con su apoyo. Al mismo tiempo, el Banco puede utilizar las conclusiones de su Revisión de las Industrias Extractivas, actualmente en curso, para analizar cómo sus actividades en el sector de los minerales pueden contribuir mejor al desarrollo sustentable y a perfeccionar su desempeño.

Organizaciones No Gubernamentales

Las ONG podrían elaborar políticas para clarificar el vínculo existente entre los propósitos de la organización y las metas más amplias del desarrollo sustentable, con el fin de ofrecer asistencia a los empleados, servir de referencia en la toma de decisiones, y para proyectar con claridad la posición de la organización a los demás actores.

Las ONG también pueden aumentar su eficacia y reducir los riesgos mediante la elaboración de políticas públicas y claras de investigación y garantizando que su actuación es coherente con las informaciones que disponen. Aunque la exactitud de la información es importante para todos los actores, ello cobra especial valor para las ONG activistas, dado que su eficacia

se relaciona estrechamente con su reputación de exactitud, y dado que con frecuencia cada vez mayor se les solicita que realicen campañas sobre temas que surgen en zonas del mundo bastante lejanas de su lugar de origen. Las ONG que han adoptado políticas y sistemas de gestión explícitos para garantizar una investigación exhaustiva de la información, como es el caso de algunas organizaciones de derechos humanos, han aumentado claramente su efectividad y credibilidad.

Tercer Paso – Lograr la Cooperación entre Actores con Intereses Similares

Los grupos de actores con roles, responsabilidades e intereses comunes pueden beneficiarse con la cooperación de diversas maneras. Por ejemplo, pueden formar asociaciones o redes para compartir conocimientos y enseñanzas de buenas prácticas, para facilitar la comunicación con otros grupos a fin de aunar recursos y reducir costos. Ya sea en el plano nacional o internacional, los grupos de actores logran mayor eficacia si centran su interés en las inquietudes de una amplia asociación de organizaciones, que si apuntan sólo a las opiniones de organizaciones o comunidades individuales. La cooperación puede darse desde el plano local al internacional y puede adoptar diversas formas –desde redes informales de intercambio de información hasta asociaciones formales, con requisitos de afiliación y adhesión a ciertas normas.

Asociaciones Existentes

- *Revisión y Formulación de Políticas de Desarrollo Sustentable*

Las asociaciones y redes deberían revisar sus actuales políticas con miras a elaborar políticas de desarrollo sustentable. En algunos casos, éstas ya existen. El Estatuto sobre Desarrollo Sustentable de ICMM es un ejemplo; varias asociaciones industriales nacionales también ya elaboraron o están elaborando este tipo de políticas. Redes como el Foro Mundial de Ministerios de Minería, asociaciones regionales, como la Conferencia Anual de los Ministerios de Minería de las Américas (CAMMA) y los ministros de la Organización de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), e iniciativas de ONG, como la Campaña Minera Mundial (*Global Mining Campaign*, GMC), también deberían considerar la adopción de políticas de desarrollo sustentable.

- *Compartir Información y Capacitación entre los Miembros*

Algunos organismos internacionales de ministerios, incluyendo los de minería, finanzas y medio ambiente, pueden ser útiles para compartir experiencias e ideas para mejorar el aporte del sector de los minerales al desarrollo sustentable. Asociaciones industriales nacionales, regionales e internacionales, como Eurométaux y la Asociación Internacional de la Industria del Zinc (*International Zinc Association*), también han realizado una valiosa labor en el intercambio de ideas y enfoques entre las empresas miembro. Proporcionan una instancia para el intercambio de experiencias entre las empresas y facilitan la capacitación de sus miembros. Ello también es válido para las asociaciones nacionales de mineros artesanales y en pequeña escala (MAPE). Los sindicatos poseen de las mejores redes desarrolladas con estos propósitos. Otras asociaciones o redes, como la Campaña Minera Mundial e ICMM, son más recientes pero tienen un enorme potencial para el intercambio de información y la capacitación. Las asociaciones y redes deberían examinar los caminos posibles para fortalecer y expandir estos roles.

Creación de Asociaciones o Redes

En los casos apropiados, debería estimularse a los grupos de actores del sector de los minerales a formar asociaciones para plantear sus intereses y mejorar sus aportes. La

motivación debe provenir de los propios grupos, pero otros pueden ayudar a crear oportunidades de participación. Los grupos de actores con mayor poder deberían brindar apoyo financiero y de otro tipo a los grupos que carecen de recursos para organizarse en asociaciones. Para lograr una representación eficaz, los grupos deben seleccionar líderes a través de mecanismos considerados legítimos y garantizar una renovación periódica de su mandato.

- *Redes más Sólidas para la Minería Artesanal y en Pequeña Escala (MAPE)*

Las asociaciones de la MAPE existen en algunos países pero no en todos. Incluso donde éstas existen, tienen una capacidad limitada para participar en procesos políticos globales. Un objetivo clave es desarrollar en los trabajadores de la MAPE la capacidad de hablar por sí mismos, a través de sus propias organizaciones, en la formulación de políticas y otros procesos que atañen a sus intereses. La iniciativa Comunidades y Minería en Pequeña Escala es fundamental por cuanto proporciona un foro para facilitar la comunicación y la coordinación entre mineros, comunidades, donantes, gobiernos, la industria y otros actores, y promueve activamente el intercambio de conocimiento, enseñanzas, buenas prácticas y políticas. Se necesita un aporte sostenido y creciente para que esta iniciativa llegue a tener un verdadero impacto.

- *Redes de Comunidades más Sólidas*

Las comunidades afectadas por la minería pueden verse beneficiadas con la creación de redes más sólidas para el intercambio de experiencias y como un medio de que sus visiones sean objeto de interés en los planos nacional y global. Las conferencias de gobiernos locales y otras organizaciones comunitarias, con el apoyo de organismos donantes y organizadas con sentido participativo, podrían ser un primer paso hacia la creación de estas redes más sólidas. Estas podrían tener lugar en los planos nacional, regional y global. Un desafío con miras a garantizar la eficacia y el valor de este enfoque consiste en asegurar el equilibrio y la representación de todas los puntos de vista de la comunidad. Además, debería estimularse la creación de redes entre gobiernos locales de zonas con proyectos de desarrollo minero para que puedan intercambiar experiencias, de tal modo que sus inquietudes puedan verse reflejadas en el ámbito internacional.

- *Organización Internacional de Pueblos Indígenas*

En dos talleres organizados por MMSD sobre pueblos indígenas y minería, se propuso la creación de una organización internacional de estos pueblos para intercambiar experiencias y estratégicamente asesorar, dirigir y supervisar el desempeño de la industria en las relaciones con pueblos indígenas. Con la ayuda de gobiernos y la comunidad internacional, esta organización podría supervisar la elaboración e implementación de un conjunto de principios centrales sobre las relaciones con los pueblos indígenas. Para que este grupo tenga éxito en su gestión, se necesitará el liderazgo de algunas organizaciones indígenas existentes. Su valor dependería, en parte, del nivel de participación y la capacidad para atraer una amplia gama de organizaciones indígenas con visiones disímiles. También debería apoyarse en redes ya creadas por el esfuerzo de otros grupos.

Protocolos y Declaraciones de Principio

Al interior de las asociaciones de actores, los estándares pueden perfeccionarse colectivamente mediante una elaboración acordada de normas y principios. Tal como se describe en el Capítulo 14, éstas van desde declaraciones no obligatorias hasta exigencias de ciertas prácticas como requisito de afiliación, y en algunos casos incluyen códigos o protocolos que verifican el desempeño mediante auditoría a cargo de terceros.

• *Una Declaración Global y la Creación de un Protocolo*

La industria minera debería considerar la adopción de una Declaración sobre Desarrollo Sustentable y la creación de un Protocolo que respalde su compromiso. Estas herramientas tienen como fin complementar –no reemplazar– otras prioridades e iniciativas identificadas en otros puntos de este capítulo. La propuesta esta dirigida a simplificar la gran cantidad de códigos de conducta y fuentes de asesoría existentes, proporcionando un camino para reunirlos en el futuro en un solo sistema de gestión. Su inicio se apoyaría en el recientemente aprobado Estatuto sobre Desarrollo Sustentable de ICMM.

La Declaración es un medio para abordar dos objetivos potencialmente contrapuestos. En primer lugar, existe un marcado interés entre muchos actores de la industria, evidenciado en el proceso de MMSD, por contar con algún tipo de proceso riguroso que defina un mejor nivel de desempeño a través de medios reconocidos y aceptados por actores externos clave, y que, además, verifique dicho desempeño. En segundo lugar, hay un fuerte deseo de actuar con prontitud, de mantener el ímpetu y de mostrar seriedad en la búsqueda de objetivos. Alguna forma de sistema de certificación, un Protocolo o un consejo de supervisión podría cumplir con el primer objetivo, pero su creación demandaría tiempo y es importante una acción más inmediata.

Fase I – ICMM y otras organizaciones pertinentes podrían elaborar la Declaración. (En el Cuadro 16–2 se proponen algunos elementos básicos y en el Cuadro 14–4 se presentan los principios contenidos en las actuales iniciativas, identificados como serios candidatos a ser incluidos.) Aunque en el proceso se informaría y consultaría a actores claves, la Declaración sería una acción unilateral de la industria. A las empresas se les incentivaría a adoptarla y suscribirla.

La Declaración sería más eficaz si:

- se comprometiera a revisar el estatuto de ICMM a la luz de las conclusiones del informe MMSD;
- incluyera el compromiso de elaborar criterios específicos y mensurables como un conjunto de protocolos, para reunirlos en un Protocolo para el Estatuto de ICMM, que trate áreas de preocupación específicas, como las que se identifican en este informe, junto con un sistema de verificación de desempeño; y
- sugiriera de qué manera podrían ampliarse los sistemas de protocolos a otros actores en todas las partes de la industria.

Fase II – En esta etapa se crearía un Protocolo totalmente articulado sobre áreas de interés clave para el desarrollo sustentable y el desempeño de la industria. Ello se lograría en un proceso promovido por ICMM, pero administrado de un modo aceptable para los actores principales y que los

Cuadro 16–2. Elementos Básicos de la Declaración sobre Minería, Minerales y Desarrollo Sustentable

Las empresas podrían acordar los siguientes puntos:

- Participar en la revisión de los Estatutos y políticas de sus asociaciones a la luz de las conclusiones del presente informe.
- Trabajar con otras empresas, por un plazo definido, para elaborar un Protocolo que aborde temas clave del desarrollo sustentable y el desempeño corporativo, en un proceso aceptable para actores externos clave.
- Trabajar con otras empresas para elaborar un sistema de verificación aceptado que acompañe al Protocolo.
- Incluir un conjunto de compromisos inmediatos en la Declaración; un enfoque posible sería adoptar los principios básicos descritos en un número accesible de acuerdos y directrices existentes.
- Elaborar procedimientos internos de gestión para familiarizar a los empleados con el significado de estos compromisos, la importancia de los mismos para las políticas corporativas y su vinculación con el éxito empresarial.
- Elaborar procedimientos de presentación de informes que atiendan los principios contenidos en la Declaración.
- Efectuar, en un plazo definido, una auditoría independiente, a cargo de una organización externa de prestigio, sobre el grado de cumplimiento de la empresa con los requisitos de la Declaración.

incluya en funciones apropiadas aceptados por ellos. El objetivo de esta Fase sería crear las bases para un Protocolo aceptado para instalaciones o proyectos mineros individuales. Podrían adoptarse elementos para ciertos conjuntos de temas individuales, a medida que sean acordados; no hay motivo para esperar un acuerdo en cada tema, antes de adoptar medidas que no generan conflicto. El Protocolo debería ir acompañado de un sistema claro y de verificación rigurosa a cargo de terceros. Debería hacerse una investigación completa para determinar si esto debería conducir a un sistema de certificación a nivel del proyecto.

Los representantes de grupos actores clave deberían participar en la elaboración del Protocolo y el proceso de verificación. Las instituciones financieras privadas podrían apoyar la Declaración y el Protocolo como un medio para alcanzar una mejor gestión de riesgo. Las empresas aseguradoras se verían beneficiadas con la reducción de riesgos. Cuando hay una mejor gestión de riesgo, estas empresas pueden poner a disposición una gama más amplia de productos de seguros u ofrecer los productos existentes pero con mayores límites. Es posible que los inversores de acciones quieran evaluar la importancia que pudiera tener la participación de la empresa en la propuesta de Declaración y Protocolo para los riesgos de la inversión y el valor de las acciones. En la medida que el Protocolo abarque toda la empresa, tendrá una importancia mayor para los inversionistas, sobre todo para los que publican 'listados de sustentabilidad' para asuntos bursátiles, y para los fondos éticos o de desarrollo sustentable. El Grupo del Banco Mundial también podría utilizar el Protocolo como herramienta para considerar las condiciones de sus préstamos a proyectos mineros.

Fase III – Esta etapa es concebida como un Protocolo ampliado para su aplicación en todos los niveles de una empresa. La participación de actores externos en la gestión de este proceso sería mayor, lo que podría conducir a un sistema de certificación o verificación de una empresa como un todo. En esta fase podría considerarse, por último, si las partes lo consideran apropiado, la certificación de ciertos productos minerales.

Aunque ICMM debe asumir la función principal de revisar su propio Estatuto, y debería liderar la elaboración del texto de la Declaración y la posterior aprobación del Protocolo, debería quedar absolutamente claro que las empresas que opten por no afiliarse a ICMM también puedan participar en este sistema. Este debería ser abierto a todos los niveles de la industria y, por lo tanto, debería estar sujeto a un debate inicial con asociaciones nacionales y organismos tales como PDAC o Eurométaux. Cualquiera de estos organismos, o todos ellos, podría a la larga decidir que la adhesión al Protocolo sea una exigencia para sus miembros, pero el Protocolo no debería exigir afiliación a ICMM.

La Declaración debería solicitar un conjunto inmediato de compromisos que pudieran adoptar las empresas por separado, además de un compromiso hacia un proceso a largo plazo con participación de múltiples actores cuya finalidad sea elaborar las directrices más amplias y específicas de gestión responsable en la industria de los minerales. Debería también contemplar de parte de una empresa el compromiso de adoptar y cumplir con códigos de conducta nacionales o regionales, en los casos en donde éstos existan. Por ejemplo, las empresas que operan en Australia deberían, en primer término, cumplir con el Código de Gestión Ambiental de la Industria de los Minerales de Australia, y las que lo hacen en Canadá deberían adherir a la política ambiental y principios de desarrollo sustentable de la Asociación de Minería de Canadá una vez que éstos hayan sido elaborados.

- *Códigos de Conducta de la Industria a Escala Nacional y Regional*

Muchos temas pueden abordarse con mayor efectividad en los planos nacional o regional,

como es el caso de la Comunidad para el Desarrollo de África del Sur (SADC). Diversas asociaciones industriales nacionales han adoptado políticas de desarrollo sustentable. Puede ser beneficioso desarrollar estas políticas y convertirlas en códigos de conducta, según el modelo de códigos ambientales ya vigentes en algunas asociaciones.

- *Declaraciones de Principios de Organismos Gubernamentales Regionales*

Es posible que algunas organizaciones gubernamentales regionales, como SADC, APEC o CAMMA estén considerando la posibilidad de adoptar políticas de desarrollo sustentable para el sector de los minerales que puedan ayudar a los gobiernos a buscar una mayor convergencia y armonización.

- *Declaraciones de Principios de Organizaciones No Gubernamentales*

Una declaración de principios de un conjunto de ONG centradas en temas relacionados con la minería podría fortalecer la influencia de éstas y aumentar las posibilidades de su aporte al sector.

Acciones Clave para Lograr la Cooperación entre Actores	
Acciones	Responsabilidades
Prevención y Respuesta a Emergencias <ul style="list-style-type: none"> • Mecanismo de Respuesta a Emergencias 	<ul style="list-style-type: none"> • Todas las asociaciones y redes, incluyendo organismos intergubernamentales como ICMM y PDAC, otras asociaciones industriales regionales e internacionales, organismos internacionales ministeriales, sindicatos
Crear Asociaciones y Redes <ul style="list-style-type: none"> • Redes nacionales e internacionales para la MAPE • Redes nacionales e internacionales de gobiernos locales y organizaciones comunitarias • Organización internacional de pueblos indígenas 	<ul style="list-style-type: none"> • Organizaciones de la MAPE, donantes • Representantes de la comunidad, gobiernos locales, donantes • Organizaciones indígenas, gobiernos, donantes
Protocolos y Declaraciones de Principios <ul style="list-style-type: none"> • Una Declaración global de la industria y un Protocolo de Desarrollo Sustentable • Códigos de industria nacionales y regionales • Declaraciones de principio de organismos gubernamentales regionales • Declaraciones de principios de ONG 	<ul style="list-style-type: none"> • ICMM y otros organismos internacionales de la industria • Asociaciones industriales nacionales • Gobiernos, organismos regionales como SADC y CAMMA • Campaña Minera Mundial u otras asociaciones de ONG
Prevención y Respuesta a Emergencias <ul style="list-style-type: none"> • Mecanismo de Respuesta a Emergencias 	<ul style="list-style-type: none"> • Asociaciones industriales, junto con gobiernos, ONG, expertos, compañías de seguros

Generar la Capacidad de Prevenir y Responder a Emergencias

La Prevención de accidentes es un tema prioritario. Cuando éstos ocurren, sus impactos se ven sobredimensionados si no existe la capacidad para abordarlos con rapidez y efectividad. Además, la incertidumbre, la falta de conocimiento y la información imprecisa pueden generar tanta inquietud pública como el mismo accidente.

Un Mecanismo de Respuesta a Emergencias, apoyado básicamente por la industria y con la correspondiente participación de otros actores, podría desempeñar una función importante. Podría movilizar expertos de primer nivel para complementar la capacidad que tiene el gobierno para evaluar, responder y controlar accidentes y emergencias o para disminuir las posibilidades de que éstos ocurran. Este enfoque podría garantizar a la opinión pública que las autoridades responsables tienen a su disposición la mejor asesoría posible. Esta función no requeriría un personal permanente, sino sólo un coordinador, y podría descansar sobre los expertos de firmas consultoras, universidades, gobiernos, empresas, ONG u otras instituciones, que actuarían cuando se presente alguna necesidad. La minimización del impacto de un incidente puede significar cuantiosos ahorros directos e indirectos.

La industria de seguros está interesada en la prevención de accidentes y emergencias. A la mayor parte de las empresas de seguros les gustaría ver inspecciones más frecuentes y eficaces de instalaciones clave como los tanques de relaves. Los costos para las aseguradoras de realizar por sí mismas estas inspecciones son altos. La propuesta capacidad de respuesta a emergencias podría generar bastante interés en las empresas de seguros. Estas podrían participar en el diseño del mecanismo y en la definición de sus tareas con el fin de garantizar el máximo de beneficios comerciales. Podrían considerar si tales beneficios son suficientes para merecer apoyo financiero de la industria de seguros, tal como en años anteriores la misma industria entregó apoyo a otras organizaciones colectivas dedicadas a la reducción de riesgos.

Cuarto Paso – Generar Capacidad para la Acción Eficaz en todos los Planos

Plano de la Comunidad

Cuando una comunidad se ve afectada por un proyecto de desarrollo minero, es necesaria una visión compartida sobre el camino de desarrollo de la comunidad, que incluya acuerdos sobre la manera cómo se distribuyen los costos y beneficios de la actividad minera y cómo se toman las decisiones. Un tema clave es determinar quién es la ‘comunidad’ y cómo es su proceso de toma de decisiones.

- *Participación de la Comunidad*

En la mayoría de las operaciones mineras, el compromiso con las comunidades locales deben iniciarse en la etapa de exploración. No existe una fórmula universal apta para toda comunidad o situación. Las empresas de exploración, a través de sus asociaciones, están elaborando algunos programas o directrices, como la iniciativa 3E de PDAC, diseñadas para promover tratos más justos y más equitativos con las comunidades en esta etapa inicial.

Las empresas deberían elaborar planes para una participación ininterrumpida durante la vida operativa del proyecto, desde la exploración hasta el cierre. Este plan debería analizarse con la comunidad para garantizar que el mecanismo que propone sea considerado adecuado. Las empresas deben garantizar que quienes estén a cargo tengan la capacidad necesaria y la autoridad adecuada y que exista una vinculación sin interrupciones. También deben estar dispuestos a invertir tiempo en la comunidad.

- *Evaluación Integrada de Impacto*

En la actualidad, la herramienta de uso casi universal en la etapa inicial de cualquier proyecto de extracción o procesamiento de minerales a gran escala y de varios más pequeños, es la evaluación de impacto ambiental. Esta se complementa en cada caso con evaluaciones de impacto social y una gran variedad de otros tipos de evaluaciones, en su mayoría en un marco débilmente integrado. Las herramientas de evaluación ambiental y social deberían combinarse para permitir una transición hacia la evaluación integrada de impacto.

Una evaluación integrada de impacto debería incluir todos los aspectos sociales, económicos y ambientales de importancia. Debería ser universal para los nuevos proyectos e incluir una etapa inicial de consulta con la comunidad para identificar las inquietudes locales, y para diseñar una evaluación que garantice que tales inquietudes serán abordadas. Debería incluir un inventario de los recursos de la comunidad y examinar todo el espectro de problemas de desarrollo sustentable en el área de influencia del proyecto, además de los que exige la legislación. Una evaluación de estas características debería transformarse en un proceso inclusivo, dinámico y progresivo de integración de conocimiento sobre impactos potenciales en la toma de decisiones y en las prácticas de gestión. Debería contar con el respaldo de las comunidades locales y del gobierno, y contemplar un seguimiento independiente de los impactos. Podría transformarse en la base para generar una comunicación eficaz con una comunidad, lo cual puede derivar en la elaboración de un Plan de Desarrollo Sustentable de la Comunidad (PDSC). El modelo de Siete Preguntas elaborado por MMSD América del Norte es un buen ejemplo de un marco de evaluación integrada que va más allá de los ‘impactos’.

- *Planes de Desarrollo Sustentable de la Comunidad*

Elaborar un Plan de Desarrollo Sustentable de la Comunidad es un paso que debe evaluarse caso a caso. En algunas áreas, bastará con la estructura de gobierno y los procesos de planificación regional vigentes. En otras, se necesitará el liderazgo de empresas, sindicatos u organizaciones comunitarias. El objetivo no es sustituir sino complementar la función del gobierno y, a la vez, tratar de generar o mejorar la capacidad local en el proceso.

El PDSC debería apoyarse en el concepto de la comunidad en cuanto al mejor aporte de la mina para lograr los objetivos sociales, ambientales y económicos locales. Debería fundamentarse en la voluntad y habilidad de la empresa y los planos adecuados de gobierno para contribuir y apoyar estos objetivos. Debería diseñarse a través de un proceso de consulta que comience durante la etapa de autorizaciones (en el caso de nuevos proyectos) y que sea avalado por los estudios elaborados en el proceso de evaluación integrada de impacto.

El plan debería entregar el marco fundamental de relaciones entre la empresa, la comunidad y el gobierno (y cualquier otra parte) durante la vida del proyecto y en el período posterior al cierre. Debería identificar las acciones específicas necesarias y los respectivos roles y responsabilidades para lograr una visión de consenso. También podría crear algunas obligaciones, para todas las partes, con respecto a los mencionados pasos. Será necesario incluir mecanismos independientes de seguimiento y evaluación, incluyendo indicadores de desempeño claros y acordados. El plan tendrá que ir adaptándose y modificándose durante la vida operativa del proyecto para que refleje los cambios en las prioridades y capacidades.

Aunque una empresa puede facilitar y promover el proceso, el rol de liderazgo le corresponde al gobierno local en la medida que tenga la capacidad y voluntad para hacerlo. De lo contrario, una ONG o una organización de desarrollo podría asumir este rol. El

proceso también podría pasar a formar parte, por ejemplo, del foro de debate entre los gobiernos local y nacional sobre la distribución de las ganancias y las responsabilidades por los servicios.

Algunas empresas están avanzando por este camino; sería beneficioso que estos acuerdos se formalizaran. También sería provechoso contar con un sistema para que todos aprendan de las crecientes experiencias acumuladas en éste y en otros sectores.

El Banco Mundial podría evaluar la posibilidad de exigir o estimular PDSC de carácter contractual, en los casos en donde éstos sean útiles, en proyectos financiados por la Corporación Financiera Internacional (CFI) o la Agencia Multilateral de Garantía a la Inversión (MIGA). Estos planes podrían aclarar los roles y responsabilidades de la comunidad, la empresa y el gobierno anfitrión en relación con el desarrollo sustentable, abarcando hasta la etapa posterior al cierre de un proyecto. Los bancos comerciales podrían analizar si la utilización de una exigencia paralela pudiera ser una fórmula para disminuir su exposición a los resultados que se obtienen por no disponer de este tipo de planes.

- *Planificación Integrada del Cierre*

Dado que muchos proyectos mineros dependen de yacimientos específicos con una vida finita, es necesario apuntar a la situación en donde la comunidad quisiera encontrarse cuando cierre la mina. Para ello, es necesario definir las condiciones ambientales, sociales y económicas que la comunidad quiere al final del proyecto; identificar los recursos necesarios para lograrlas y asignar con claridad los roles y responsabilidades de cada uno de los actores. Es necesario concentrarse en los beneficios duraderos que se quieran alcanzar en áreas tales como vivienda, salud y educación comunitarias. Los planes podrían elaborarse mediante consultas a la comunidad, como parte del PDSC. La elevación del desempeño en la planificación del cierre se verá facilitado con acciones a escala nacional e incluso global, como se discute más abajo en esta agenda.

- *Cooperación entre Trabajadores y la Administración*

Los empleados cumplen un importante rol como nexo entre la fundición, la planta o la mina y la comunidad aledaña. Los empleados podrían ser un actor importante en los procesos de la comunidad: podrían revisar los planes de finalización del proyecto y asistir en el diseño de los PDSC. Ello podría realizarse en el contexto de un acuerdo entre los trabajadores y la administración. Si no hay un liderazgo de la empresa para dar inicio al proceso, los trabajadores podrían considerar asumir esa función. Las organizaciones internacionales de trabajadores también pueden cumplir la función de informar a sus afiliados nacionales y locales sobre las oportunidades que estos procesos podrían presentar, y cómo los afiliados podrían tener una participación más eficaz en los mismos.

- *Mecanismo de Resolución de Conflictos*

Cuando surgen problemas, disputas y controversias, por lo general debería recurrirse en primer lugar al gobierno. Pero en los casos en que haya un acceso restringido a la justicia, sobre todo en el ámbito de la comunidad, o en que los mecanismos vigentes resulten inadecuados o no sean confiables, puede ser necesario diseñar mecanismos comunitarios de resolución de conflictos. La cuestión de cómo resolver los conflictos debería analizarse y acordarse en las primeras etapas de las negociaciones; deberían formar parte del proceso de consulta o del PDSC. Puede que sea imposible diseñar mecanismos efectivos autónomos en el ámbito de la comunidad. Puede no existir una organización 'neutral' en la comunidad aceptada por todos en la función de resolución de conflictos.

Acciones Clave en el Plano de la Comunidad	
Acciones	Responsabilidades
<ul style="list-style-type: none"> • Participación de la comunidad • Evaluación integrada de impacto • Planes de Desarrollo Sustentable de la Comunidad (PDSC) • Planificación integrada de cierre • Acuerdos de desarrollo sustentable entre trabajadores y la administración • Mecanismos de resolución de conflictos • Cooperación entre grandes empresas y mineros artesanales y en pequeña escala 	<ul style="list-style-type: none"> • Empresas, comunidades, instituciones locales • Empresas, comunidades, gobierno local, consultores • Empresas, sindicatos, gobierno local, comunidades, organizaciones de la sociedad civil • Empresas, sindicatos, gobierno local, comunidades, organizaciones de la sociedad civil • Organizaciones de trabajadores, sindicatos, empresas • Empresas, comunidades, sindicatos, gobierno local, organizaciones de la sociedad civil • Empresas, mineros artesanales y en pequeña escala

- *Grandes Empresas y Minería Artesanal y en Pequeña Escala*

Las grandes empresas podrían vincularse directamente con los mineros en pequeña escala y sus comunidades, ayudándoles a trabajar de maneras más sustentables y, cuando sea necesario, a encontrar otras actividades económicas.

Plano Nacional

Los gobiernos nacionales cumplen múltiples funciones relacionadas con el sector de los minerales. Facilitan la inversión, son reguladores y también se hacen cargo de la provisión de bienes y servicios públicos. Una política, coordinación y acción eficaces en el ámbito nacional permitirá elevar al máximo los beneficios de las actividades del sector de los minerales y minimizar sus impactos negativos. Los diversos organismos de gobierno vinculados con el sector de los minerales deben coordinar sus actividades para garantizar coherencia y consecuencia, desde la exploración hasta la fabricación. Asimismo, como se sugirió más arriba en este capítulo, los gobiernos con actividades mineras pueden considerar la realización de amplias revisiones de los marcos políticos y legales del sector, para garantizar que éstos sean compatibles con la visión del desarrollo sustentable.

- *Acceso a la Información*

Es necesaria una legislación nacional que otorgue a las partes interesadas el derecho legal de acceso a la información. No habrá participación pública eficaz si no existe dicha legislación; tampoco se podrá generar confianza ni cooperación entre los actores. Todas las jurisdicciones gubernamentales deberían contar con disposiciones legales y reguladoras para facilitar el acceso de los ciudadanos a la información en poder del gobierno, a menos que existiera una razón válida y de conocimiento público para no difundirla. Entre los mecanismos para lograr este objetivo pueden estar los puntos de contacto para el intercambio regular de información con la sociedad civil. Los gobiernos y las organizaciones de la sociedad civil también deberían establecer procedimientos claros y acordados para solicitar, recibir y difundir información, incluyendo la oportunidad para que el público identifique la información necesaria para tener una participación eficaz y responsable en el proceso de toma de decisiones.

- *Participación pública*

En su forma más desarrollada, la participación pública involucra a la sociedad civil en la toma de decisiones sobre estrategias, políticas y procedimientos, y en la configuración de una agenda para la discusión de dichos puntos. Existe una creciente tendencia en algunos países hacia los acuerdos contractuales y cuasi contractuales de carácter nacional para satisfacer los intereses de participación y beneficio colectivos. Los gobiernos nacionales deberían continuar la reforma de las normas para facilitar la participación pública y el acceso a la información. Y deberían introducir los mecanismos necesarios para garantizar la compatibilidad con las normas internacionales en esta materia, actualmente en elaboración. Es imposible generar y mantener el acceso a la información y la participación pública sin el derecho a acceder a los medios legales para exigir su aplicación.

- *Aclaración de Regímenes de Tierras*

En algunos lugares, los problemas de derechos de tierras, que incluyen la compensación y el trato justo con la ocupación y uso informales, por ahora no pueden resolverse si no es a través de un conflicto de importancia con las comunidades. La resolución de conflictos de tierras debe iniciarse en el ámbito nacional con reglas claras para acceder y utilizar las tierras. Estas deben ser consideradas y aceptadas como justas por quienes puedan verse más afectados por las propuestas de desarrollo que implican negociaciones de tierras. La mejor solución a largo plazo es que los gobiernos establezcan leyes y políticas en estas áreas que ofrecen mejores oportunidades para evitar y resolver conflictos.

Ningún sistema legal puede ajustarse a todas las situaciones que probablemente se presenten en las negociaciones de tierras. En algunos lugares, estos asuntos exigen extensas negociaciones privadas entre empresas, por una parte, y los ocupantes de las tierras o quienes exigen una compensación, por la otra. Los gobiernos podrían considerar:

- revisión de las leyes existentes para incluir elementos tales como una consulta amplia a las comunidades locales;
- derechos claramente definidos para quienes ocupan o utilizan tierras comunales u otras, incluso cuando estas personas no tengan título legal;
- compensación por pérdida de derechos; y un acceso efectivo a los sistemas de justicia.

Los gobiernos también deberían garantizar que, cuando se produzcan negociaciones bilaterales en asuntos de tierras, todos los actores entiendan y cumplan las reglas.

- *Territorios Indígenas Tradicionales*

Las demandas de tierras indígenas merecen una especial consideración en este proceso. La no resolución de demandas de tierras genera significativas tensiones y generalmente hace que las comunidades afectadas sospechen de cualquier actividad que requiera del uso o acceso a territorios indígenas. Los gobiernos y las empresas podrían lograr un avance considerable si mantienen el respeto por el principio de consentimiento previo informado y voluntario. En el caso de las empresas, ello significaría comportarse tal como si el consentimiento fuera una exigencia para obtener el acceso a tierras indígenas, incluso si no es lo que dispone la ley; éste es un antecedente para negociaciones libres y justas sobre temas de acceso a las tierras. En el caso de los gobiernos, esto no significa que deban subordinar todos los intereses de soberanía nacional a las inquietudes locales, sino más bien que deberían reconocerse claramente los derechos de las comunidades indígenas al interior de los territorios que ocupan. La extensión de los territorios indígenas debe ser definida claramente para seguridad de los pueblos tradicionales, y es necesario mantener un diálogo abierto en torno a estos temas. Otros actores como la comunidad de ONG pueden colaborar en estos procesos.

- *Marcos para Aumentar y Hacer Sustentable los Beneficios de los Proyectos de Desarrollo Minero*

Los gobiernos deberían considerar el desarrollo de planes estratégicos de largo plazo para: creación y manejo de la riqueza mineral, que incluya métodos apropiados para captar las rentas de la actividad minera y distribuir las ganancias; creación de capital humano, físico, entre otros; y planificación de los efectos del cierre de minas tanto en el plano local como en el nacional o macro. Además, los gobiernos podrían elaborar medidas, como préstamos en especies y reducción del gasto fiscal, para evitar que las finanzas públicas se vean sometidas a una presión indebida producto de la volatilidad del precio de los minerales.

Una proporción de los beneficios, como las ganancias obtenidas del pago de derechos o impuestos, debe distribuirse entre las estructuras administrativas locales para permitirles aprovechar algunas importantes oportunidades de desarrollo de las comunidades. No obstante, es del todo inapropiado utilizar una fórmula universal para la distribución de riqueza al interior de los países, ya que cada gobierno debería decidir de acuerdo con las prioridades y los sistemas políticos locales. Es claro que el problema debe resolverse a través de métodos aceptables y justos; de lo contrario, puede derivar en un conflicto adverso a todos los intereses, y que debilita todo potencial de desarrollo sustentable.

Las organizaciones internacionales, como el Banco Mundial, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), deberían seguir promoviendo el estudio y el debate de los temas de distribución de la riqueza en sus diálogos con los gobiernos, con miras a perfeccionar el aporte de recursos en los niveles inferiores de gobierno y en las comunidades, o para generar capital humano y físico esencial para el desarrollo económico.

- *Marcos para la Minería Artesanal y en Pequeña Escala (MAPE)*

Los gobiernos deben elaborar un marco político y regulatorio adecuado, coherente y transparente centrado en la promoción y el manejo de la MAPE. Para que dicho marco sea efectivo, los gobiernos deberían garantizar suficientes incentivos financieros y reguladores para que los mineros en pequeña escala formalicen sus actividades, tal como se describe más arriba. También es importante que todo marco reconozca los vínculos entre la minería a gran escala y la MAPE y que haya coherencia en las políticas, regulaciones y legislaciones para todo el espectro de actividades de la minería. Las actividades de la MAPE deberían incorporarse en los respectivos programas de desarrollo local y regional. Estas políticas deberían también proveer los medios para abordar problemas prioritarios, como las condiciones de trabajo peligrosas o el uso de mercurio.

- *Marcos para el Desarrollo de la Comunidad*

Apoyándose en elementos vigentes, los gobiernos deberían considerar la elaboración de un marco legal e institucional coordinado para incorporar la evaluación integrada de impactos, los Planes de Desarrollo Sustentable de la Comunidad, la planificación integrada de cierre, y para asignar responsables entre sus organismos, en consulta con los actores pertinentes.

Las exigencias legales para elaborar planes de cierre de minas tienden a orientarse fuertemente hacia las preocupaciones ambientales. Los gobiernos deberían garantizar que la planificación de cierre de minas también incluya aspectos relacionados con las actividades económicas en las comunidades afectadas, oportunidades para trabajadores desplazados, infraestructura social y otros temas apropiados. Además, los gobiernos podrían requerir por la vía legal la aclaración de roles, responsabilidades y obligaciones de todos los actores.

Es necesario elaborar y aclarar los estándares de calidad en las evaluaciones de impacto de los proyectos mineros. Los organismos de gobierno encargados de gestionar los procesos de evaluación de impacto deberían elaborar estándares para datos y análisis de línea de base, y para temas especiales como la evaluación del drenaje de ácidos, la planificación de cierre y la calidad del agua. Las asociaciones industriales nacionales deben elaborar estándares explícitos para sus miembros y buscar mecanismos que permitan inculcarlos en todas las prácticas de un proyecto de desarrollo.

- *Legislación para Traslados y Reasentamientos Inducidos por la Minería*

Las experiencias con los reasentamientos generalmente han sido desfavorables. Por ahora, la industria minera, los entes financieros y los gobiernos generalmente transfieren los costos de los traslados a la parte más débil: los grupos que deben trasladarse. También puede darse el caso de que la compensación no pueda restituir adecuadamente ni mejorar los ingresos y medios de subsistencia de las personas sometidas a un reasentamiento involuntario. Los gobiernos deben poner en vigencia regulaciones que garanticen una negociación libre y voluntaria en el ámbito local en torno a cualquier propuesta de reasentamiento, en particular libre de presiones y coerción, y la plena participación de la comunidad en el proceso de toma de decisiones. Mecanismos de seguimiento y procedimientos de arbitraje justo son un acompañante natural para estas regulaciones.

Es muy pronto para que se produzca una armonización y que surja un enfoque detallado sobre este punto que abarque a toda la industria. Una opción en el futuro podría ser instituir un seguro por traslado y reasentamiento involuntarios para proteger a quienes se vean afectados –pero esto también es políticamente prematuro por el momento. Mientras tanto, podría proponerse una cláusula de contingencia sobre traslados y reasentamientos como solución práctica, la cual consiste en un acuerdo de evaluación de todos los riesgos probables de estos resultados, la definición de objetivos, la estimación de los costos, las propuestas de acuerdos organizativos, y la garantía del financiamiento antes de que un proyecto minero prosiga su curso.

- *Iniciativas Contra la Corrupción*

La corrupción desperdicia los posibles beneficios de las actividades del sector de los minerales, con lo cual se constituye en una grave amenaza al desarrollo sustentable. Es necesario un esfuerzo concertado para combatir la corrupción –los gobiernos deberían adoptar una legislación nacional para poner en vigencia el convenio anticorrupción de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. También existen muchos ejemplos de coaliciones nacionales entre empresas, cámaras nacionales de comercio y organizaciones de la sociedad civil contra la corrupción. Las empresas podrían trabajar con algunas organizaciones como Transparencia Internacional para elaborar directrices aplicables en el ámbito nacional a toda la industria.

Los gobiernos y las empresas deberían adoptar de manera más generalizada la práctica de libre publicación de información básica sobre cuánta riqueza se genera en los proyectos, los montos de los ingresos percibidos por los departamentos de gobierno, y la forma cómo se gasta ese dinero. Las organizaciones de la industria deberían considerar tomar la iniciativa, posiblemente en colaboración con organizaciones internacionales como el Banco Mundial, para establecer un registro público internacional de todos los pagos hechos por empresas mineras a los gobiernos en todos los planos.

• *Inspecciones, Directrices y Estándares para la Gestión Ambiental*

Los gobiernos y los organismos de financiamiento deberían exigir inspecciones independientes y regulares en todas las instalaciones de almacenamiento de relaves y encontrar métodos para actuar en función de los resultados. De igual modo, los gobiernos deberían definir directrices claras para evaluar diferentes métodos de eliminación de desechos mineros aplicables caso a caso, con una clara valoración en el corto plazo de la necesidad de evitar la eliminación en ríos.

Los organismos de gobierno encargados de gestionar los procesos de evaluación de impacto deberían elaborar estándares para datos y análisis de línea de base, y para temas especiales como la evaluación del drenaje de ácidos, la planificación de cierre y la calidad del agua. Una alta prioridad en muchos países debería ser comunicar con mayor efectividad a las partes interesadas los resultados de una evaluación de las posibilidades de drenaje de ácidos, e integrar esta preocupación en la toma de decisiones desde la etapa de autorizaciones hasta el cierre de un proyecto.

• *Generación de Capacidad*

Aunque el Banco Mundial y las Naciones Unidas han estado brindando apoyo a la generación de capacidad en este sector, sería beneficioso elaborar una imagen más clara del tipo de capacidades necesarias y de las ya existentes en el plano nacional. Estas organizaciones internacionales podrían trabajar con gobiernos miembro para desarrollar un entendimiento de los niveles de capacidad requeridos y directrices específicas o puntos de referencia.

Acciones Clave en el Plano Nacional	
Acciones	Responsabilidades
<p>Revisión y Elaboración de Marcos Legales y Políticos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Acceso a la información • Participación pública • Regímenes de derechos de tierra y sistemas de compensación • Territorios indígenas tradicionales • Elevar al máximo los beneficios de los proyectos de desarrollo minero • Minería artesanal y en pequeña escala • Desarrollo de la comunidad • Traslados y reasentamientos inducidos por la minería <p>Otras Acciones</p> <ul style="list-style-type: none"> • Un registro internacional de pagos para combatir la corrupción • Inspecciones, directrices y estándares para la gestión ambiental • Generación de capacidad <ul style="list-style-type: none"> • Acuerdos entre los trabajadores y la empresa • Procesos nacionales de múltiples actores 	<ul style="list-style-type: none"> • Gobiernos y actores pertinentes <ul style="list-style-type: none"> • Empresas, asociaciones industriales, ONG, gobiernos, y organizaciones internacionales • Gobierno, comunidades afectadas, empresas • Gobiernos, organizaciones internacionales como el Banco Mundial, la ONU, ONG y donantes • Sindicatos nacionales, empresas • Todos los actores relevantes

- *Acuerdos entre los Trabajadores y la Empresa*

Los trabajadores y las organizaciones sindicales podrían ser defensores de primera línea de muchos aspectos del desarrollo sustentable, como la salud y el desarrollo de la comunidad, y tienen la responsabilidad especial de implementar buenas prácticas en seguridad y capacitación. Los gobiernos podrían promover acuerdos entre los trabajadores y la industria en el plano nacional para promover el desarrollo sustentable en el sector de los minerales.

- *Procesos Nacionales con Participación de Múltiples Actores*

Los gobiernos, en consulta con los actores, podrían actuar como organizadores eficaces de procesos de múltiples actores en el ámbito nacional para propiciar debates y los posible cambios en las políticas.

Plano Global

Muchas empresas del sector de los minerales, mercados de productos minerales, y mercados de capital que financian proyectos operan en el plano global. Además, en un sentido general, los desafíos enfrentados por el sector constituyen preocupaciones globales, incluyendo la necesidad del desarrollo económico, la disminución de la pobreza y el fin de los abusos a los derechos humanos. Lo anterior, sumado a otros factores, señala la necesidad de realizar ciertas acciones a escala regional y global.

Entre los fundamentos de las iniciativas globales pueden mencionarse:

- *Una creciente presión internacional por el cumplimiento de estándares más elevados* – la extensión de la globalización económica ha generado una cantidad nunca vista de conexiones entre las distintas economías. Cuando los productos básicos se transan en mercados globales, los consumidores y los inversionistas se interesan en mayor medida por el desempeño ambiental y social de la fuente de tales productos.
- *Libre comercio y mercados más justos* – se tiene la percepción de que el sistema comercial mundial es incapaz de abordar los aspectos relacionados con el acceso al mercado. Barreras arancelarias y no arancelarias impiden el beneficio de minerales y pueden inhibir el desarrollo de economías dependientes del sector. Este punto sólo puede abordarse en sucesivas negociaciones comerciales.
- *Capacidades y transferencia tecnológica* – un camino importante para abordar las disparidades en materia de riqueza, capacidad y recursos consiste en facilitar el acceso a nuevas tecnologías, innovación y capacitación entre las naciones.
- *Necesidad de contar con un campo de juego equilibrado* – una mejor internalización de los costos ambientales y sociales aumentará las rentas percibidas por los gobiernos nacionales y los otros dueños de recursos, aumentará los ingresos de las comunidades locales, mejorará el desempeño ambiental, ofrecerá mayores incentivos al uso eficiente de los materiales, y generará mayores márgenes de utilidades para los productores. Si estas medidas son exigidas sólo en algunos lugares, la producción simplemente se trasladará a regiones donde los costos no se hayan internalizado. Ello puede poner un tope a lo que pueden lograr los países que quieren mejorar su desempeño.
- *Legados* – la no internalización de los costos en el pasado significa que los consumidores de los países más ricos fueron subsidiados, pues pagaban precios más bajos por los minerales que han venido usando. Entregar asistencia a los países más pobres para que aborden los problemas relacionados con los legados puede ser un paso en la dirección correcta para revertir dicha situación.

Para avanzar hacia la acción colectiva, son necesarias iniciativas de todos los actores del sector.

Los actuales programas y prioridades muestran un déficit de coherencia y consenso. Una acción internacional más sólida de parte del gobierno es un importante objetivo y lograr una mayor comprensión entre los demás actores es el primer paso en esa dirección. Mientras tanto, pueden haber otras iniciativas de peso, pero en gran medida éstas serán voluntarias y no obligatorias.

Cualquier propuesta de acción global en pos del desarrollo sustentable enfrenta graves obstáculos. En primer lugar, las organizaciones internacionales tienden a estar dominadas por quienes poseen más recursos, capacidad y acceso a las instancias de poder; por lo tanto, tienden a reflejar los valores de las economías industriales. Deben realizarse gestiones para revertir los desequilibrios de poder con el fin de garantizar igualdad de condiciones para los valores de las personas e instituciones de las economías en desarrollo. En segundo lugar, muy pocas instituciones globales o internacionales tienen autoridad para establecer reglas y requisitos obligatorios o para imponer sanciones por incumplimiento. Pocas del reducido grupo con tales poderes (como la Organización Mundial de Comercio) tienen un mandato o un interés en abordar los desafíos del desarrollo sustentable en el sector de los minerales. En tercer lugar, aunque las iniciativas de gobierno pueden crear organizaciones internacionales eficaces con mandato imperativo, los gobiernos no tienen ninguna presión por avanzar en esta dirección. Por último, se aprecia cierta reticencia a crear cualquier institución internacional mientras no sea posible identificar las fuentes de financiamiento.

El resto de esta sección sugiere iniciativas que pueden ser llevadas a cabo en el plano global por diferentes grupos de actores a través del trabajo conjunto frente a desafíos generales y particulares. Algunas ya están, de cierta manera, en camino y deben ser apoyadas. Otras aún no se han iniciado. Es conveniente señalar que el proponer acciones en el plano internacional no significa que tales iniciativas no deban llevarse a cabo en otros planos. El Foro y el mecanismo de resolución de conflictos, por ejemplo, también podrían ser implantados (incluso es posible que ya estén en funcionamiento) en el ámbito nacional o regional.

- *Un Mecanismo de Resolución de Conflictos*

Todas las partes del sector deberían tener un serio interés en definir métodos justos y razonables de resolución de agravios y disputas. Un mecanismo de resolución de conflictos debería reunir a las partes, en un foro neutral, para que lleguen a un acuerdo aceptable para ambos. Los elementos del mecanismo son previstos similares a los métodos y procedimientos de un defensor del pueblo, como el Asesor/Defensor del Pueblo (CAO, *Compliance Advisor/Ombudsman*) de la CFI o el Proyecto de Defensor del Pueblo para la Minería dirigido por Community Aid Abroad en Australia. Claramente, cuando sea posible, las quejas serían mejor manejadas por una organización independiente en los planos regional o nacional.

- El proceso se pondría en funcionamiento sólo en casos de inversión extranjera directa; no se aplicaría cuando todas las partes fueran domésticas.
- Cuando CFI o MIGA estén involucrados en los proyectos, el proceso no sustituiría la labor del CAO.
- Las reglas generales para el mecanismo de resolución de conflictos serían fijadas en el plano global y se administrarían con transparencia. El mecanismo se guiaría por los principios diseñados para evitar conflictos de intereses.
- Un prerrequisito para convocar el mecanismo debería ser la realización de una gestión tendiente a resolver el problema en el ámbito local.
- Los profesionales en resolución de conflictos encargados de hacer funcionar el sistema no actuarían como jueces ni como jurado decidiendo quién está en lo correcto, sino que mediarían para tratar de alcanzar una solución aceptable para todas las partes.

- El acento estaría puesto en resolver los problemas y abordar las quejas de un modo que sea satisfactorio para todas las partes.
- Todo actor que tenga alguna queja en el marco de los temas establecidos podría solicitar asistencia al servicio.

El programa general podría ser supervisado por un Comité equilibrado de múltiples actores. El Comité publicaría informes periódicos de sus actividades y del proceso general. Definiría reglas para la aplicación del proceso, y las modificaría según sea necesario, basándose en la experiencia y opiniones de los actores.

- Los demandantes tendrían la opción de que sus demandas se manejen en privado y confidencialmente. Habría reglas claras en materia de pruebas y procedimientos.
- Las partes acordarían cooperar con el proceso de resolución de conflictos, aportar información apropiada ante solicitudes razonables, y mostrar un compromiso para hacer funcionar el proceso.

Las instituciones financieras privadas podrían apoyar esta propuesta incluyendo la existencia de un mecanismo eficaz de resolución de conflictos como una condición para la aprobación de los préstamos.

- *Una Iniciativa de Supervisión de Productos*

La industria debe colaborar con las autoridades reguladoras, los usuarios del tramo final del ciclo de producción, y otros grupos, para elaborar métodos razonables y de base científica que garanticen seguridad en el uso, reutilización y posterior eliminación de sus productos. Una Iniciativa de Supervisión de Productos podría promover un mayor intercambio de información e integración de visiones entre los principales clientes y procesadores, recicladores y otros intermediarios de la industria. Esta iniciativa podría apoyarse en la labor que viene realizando el Foro Consultivo sobre Metales No Ferrosos y Desarrollo Sustentable, que indicó la necesidad de mayor elaboración del concepto de supervisión a partir de algunos problemas reales y el trabajo con empresas y actores en actividades piloto.

Como parte de este proceso, los gobiernos nacionales deben seguir identificando incentivos y desincentivos al reciclaje y al diseño innovador en el uso de metales y a la formulación de políticas referidas a este punto. Deben elaborar estrategias nacionales para reciclar y extender la vida del producto, con objetivos mensurables y que incluyan redes para la recopilación de antecedentes, infraestructura e inversión en tecnologías de reciclaje.

Una Iniciativa de Supervisión de Productos derivaría en un mayor conocimiento de:

- temas relacionados con el uso, la reutilización y el reciclaje de energía, agua y suelos;
- análisis de ciclo de vida como herramienta de gestión para el desarrollo sustentable;
- una adecuada transferencia de tecnología de reciclaje hacia los países en desarrollo;
- posibles esquemas de certificación de productos.

- *Un Mecanismo de Apoyo al Desarrollo Sustentable*

Existe un amplio acuerdo en que las complejas y exigentes tareas requeridas para un manejo adecuado en el sector de los minerales pueden debilitar la experiencia y la capacidad de que disponen el gobierno y otros actores de importancia, sobre todo si no cuentan con un grado considerable de experiencia previa con las operaciones del sector. Podría elaborarse un Mecanismo de Apoyo al Desarrollo Sustentable para servir como centro de intercambio de información sobre quién hace qué cosa en el sector y para proponer fórmulas para coordinar y enfocar los esfuerzos de donantes y otros. Podría funcionar:

- como fuente independiente de generación de capacidad o de asesoría a gobiernos en temas tales como planificación de emergencias o implementación de planes de alerta ante emergencias locales;
- como complemento para los departamentos de gobierno encargados de labores técnicas como las inspecciones de seguridad en los tanques de relave;
- para ayudar a elaborar los estándares técnicos necesarios para una evaluación de impacto eficaz en el sector de los minerales;
- para evaluar el potencial de drenaje de roca ácida y diseñar estrategias para abordar este problema; y
- para asistir a gobiernos locales, empresas u otros, en la elaboración de Planes de Desarrollo Sustentable de la Comunidad y en el fortalecimiento de la capacidad necesaria para contar con una planificación de cierre eficaz.

El mecanismo podría recibir el apoyo de uno o más organismos donantes, con el compromiso de apoyarlo el tiempo suficiente para que pueda demostrar su valor; y podría ser administrado por el Grupo del Banco Mundial como un fondo en custodia. Una importante y valiosa función en el manejo de este Mecanismo podría recaer en la Unión Mundial para la Naturaleza (IUCN).

Las solicitudes de asistencia podrían hacerse ante cualquier gobierno, ONG, organismo de la ONU, sindicato u otra organización adecuada que esté comprometida con enfoques cooperativos para los problemas de desarrollo sustentable en el sector de los minerales. Se formularían políticas generales y las solicitudes serían revisadas por un panel con representación equilibrada de diversos actores en el ámbito global, o por varios paneles de esta índole en el ámbito regional.

- *Directrices sobre Informes*

Es necesario un sistema armonizado de directrices sobre informes para garantizar que los aspectos clave de las prácticas de una empresa se informen públicamente según un estándar que permite a actores internos y externos informarse del desempeño en materia de desarrollo sustentable de empresas y grandes proyectos. Para ello se necesitan indicadores sobre informes y desempeño que dejen espacio a la innovación y a las particularidades de cada proyecto específico. El sistema será eficaz sólo si quienes elaboran el informe son confiables, transparentes y están dispuestos a rendir cuentas de su trabajo: en los sistemas propuestos, los mecanismos utilizados para generar la información y el proceso para presentar los datos en un formato utilizable por los destinatarios.

Una organización multilateral, como el Banco Mundial, podría convocar a un grupo de expertos para redactar un conjunto amplio de principios y directrices operacionales sobre presentación de informes. Organizaciones como el Banco Mundial y el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), al igual que algunas asociaciones y empresas del sector de los minerales, deberían participar en la elaboración de estas directrices. También es clave que exista una participación adecuada y significativa de las ONG y la comunidad.

En la definición de las directrices, el sector debería trabajar junto a organizaciones tales como la Iniciativa Global de Informes (GRI) y la Organización Internacional de Normalización (ISO) para lograr una compatibilidad entre los distintos sectores y para garantizar la transferencia del conocimiento actual.

Es necesario seguir adelante con las investigaciones referidas a la identificación y el desarrollo de indicadores clave para la presentación de informes públicos. Organizaciones como la Red de Investigación sobre Minería y Energía (MERN), que han tomado la iniciativa en este campo, deberían seguir elaborando indicadores y explorando de qué manera éstos se interrelacionan y cómo insertarlos en los sistemas de gestión. El objetivo definitivo sería elaborar un conjunto de indicadores obligatorios –genéricos pero, a la vez, específicos del sector– en el plano corporativo y del proyecto, respaldados por un conjunto de indicadores secundarios aplicables a situaciones particulares.

La ONU, el Banco Mundial y los gobiernos deben asumir una función en la creación de un circuito de retroalimentación. De igual modo, las organizaciones de la industria, como ICMM y otras, deben asumir un rol específico garantizando que sus miembros comprendan y adopten los estándares específicos en los principios, directrices y criterios de presentación de informes públicos.

- *Áreas Protegidas e Iniciativas de Minería*

Se requiere una mayor colaboración en el plano internacional entre los actores clave, incluyendo a IUCN y otras organizaciones conservacionistas, gobiernos y ONG con el fin de resolver temas relacionados con el manejo de áreas protegidas. El Proceso MMSD destacó, entre otras, las posibles acciones que se detallan a continuación:

- Crear un foro de múltiples actores que busque generar consenso en cuanto a las zonas prohibidas para la minería, en estudios caso a caso y con prioridad para los recintos declarados Patrimonio Mundial.
- Elaborar un paquete de directrices públicas de ‘mejores prácticas’ en materia de minería y áreas protegidas, producto de un trabajo de investigación y capacitación cooperativo entre actores, para ser expuesto en el próximo Congreso Mundial de Parques en 2003 y en la próxima conferencia de las Partes del Convenio sobre Diversidad Biológica en 2004.
- Elaborar criterios claros que puedan utilizarse para decidir si es posible realizar actividades de minería cerca de áreas protegidas, los cuales deberían posteriormente aplicarse al control y la evaluación de minas heredadas en áreas protegidas (sobre todo las que existen antes de que se decidiera la protección del área en cuestión).
- Trabajar con miras a mejorar la transparencia de las decisiones en cuanto a la definición de las categorías de áreas protegidas, generando directrices técnicas más detalladas referidas a la aplicación del sistema de categorías.
- Llevar a cabo un mapeo de ‘alta resolución’ a través de instituciones clave, para identificar la magnitud y el alcance de las amenazas y oportunidades que representan la minería y otras actividades del sector para las áreas protegidas.

- *Iniciativa de Legados de la Minería*

Durante el proceso de MMSD, la inmensa mayoría de los participantes estuvo de acuerdo en la importancia de reparar recintos mineros abandonados cuando constituyen una clara amenaza a la salud y seguridad públicas o generan un impacto sostenido en importantes recursos hídricos. Si se mejoran las condiciones de los recintos abandonados es posible generar enormes beneficios sociales y ambientales a cambio de una inversión relativamente pequeña.

El acento debería estar puesto, al menos en un principio, en los recintos totalmente ‘huérfanos’, en los que es imposible identificar un dueño u operador previo y en donde todos los actores involucrados acuerdan que el problema es de responsabilidad pública.

Deberían priorizarse los recintos en donde las acciones de reparación ofrezcan una clara retribución en términos de salud y seguridad públicas, mayor cantidad de fuentes de agua utilizable u otros beneficios visibles, como la protección de la biodiversidad. Otra prioridad la constituyen los proyectos en países de bajos ingresos con significativos problemas de minas abandonadas y los que imponen presiones sociales especiales a las comunidades mineras.

Los gobiernos con muchas minas abandonadas y con pocos recursos para abordarlas podrían recibir ayuda financiera para determinar prioridades entre los casos que necesitan una atención más urgente y para elaborar propuestas de proyectos que luego pudieran recibir financiamiento. Se debería dar alta prioridad a los recintos donde la rehabilitación del legado ambiental genere empleo y capacitación, y se transforme en un medio de subsistencia.

La mayoría de los observadores concuerda en la necesidad de realizar tales acciones, pero no ocurre lo mismo en cuanto a su financiamiento o administración. Sin embargo, existen buenos modelos, aunque no sean perfectos, para la administración de estos recintos —el Fondo Mundial para el Medio Ambiente (FMMA) es uno de éstos; un fondo en custodia creado por donantes y administrado por el Banco Mundial o los bancos regionales de desarrollo podría ser otro modelo. El Banco Mundial financió en años anteriores labores en minas u otras instalaciones mineras abandonadas. Por lo menos, podría coordinar su futuro apoyo a tales actividades con un fondo en custodia u otra entidad encargada de administrar la labor. El Banco podría perfectamente encontrar otras formas para apoyar estos esfuerzos.

Las empresas mineras podrían elevar el perfil en este punto garantizando su análisis y debate en la reunión de la Iniciativa Global para la Minería, a realizarse en Toronto en mayo de 2002. Una posibilidad sería que un grupo de empresas asumiera la iniciativa aceptando un aporte inicial al fondo en custodia con la condición de que sea equiparado por gobiernos y otros donantes en algún porcentaje especificado.

En la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sustentable, a realizarse durante los meses de agosto y setiembre de 2002, los jefes de estados y gobiernos podrían aprovechar la oportunidad de reunirse en uno de los centros mineros más importantes del planeta —y uno que presenta al igual que otros un legado de problemas producto de esta actividad— para solicitar un estudio completo de factibilidad para una Iniciativa sobre Legados de la Minería. Para crear este fondo sería necesario que cierto número de naciones se comprometiera con un programa que permita su viabilidad al menos por varios años. La protección de los bienes públicos, como el suministro de agua y la salud y seguridad públicas, debe ser el objetivo básico, pero el programa también podría ser útil para la generación de capacidades y empleo.

- *Seguridad Financiera*

Los gobiernos reconocen que algunas industrias (como las centrales eléctricas, las plantas químicas y las minas) tienen el potencial de dejar atrás grandes costos sociales. Para asegurarse contra estos costos, algunos gobiernos insisten en la entrega por las empresas de un bono o garantía financiera para asegurar el cumplimiento de los planes de cierre. La empresa garantiza de este modo que serán asumidas las obligaciones por el cierre de minas; también garantiza la internalización de costos y promueve la eficiencia económica. Sin esa seguridad, el legado de sitios abandonados y los problemas asociados seguramente irán en aumento.

Los países en desarrollo por lo general no han adoptado la seguridad financiera por diversas razones. Muchos sólo acaban de terminar de revisar sus leyes y regulaciones para crear incentivos a la inversión; en ese marco, las garantías y las nuevas exigencias pueden ser vistas

como un desincentivo. Además, las empresas de pequeña y mediana escala con capacidad limitada para cumplir con garantías u obligaciones de seguridad financiera pueden, en términos colectivos, constituir una importante fuente de empleos. Por último, para elaborar un plan efectivo se requiere de flexibilidad, la que implica una autoridad discrecional. Esta, a su vez, implica demoras y puede derivar en corrupción. A pesar de estos obstáculos, debe encontrarse algún camino para alcanzar la seguridad financiera. Avanzar en esta área es importante. El Banco Mundial reconoce que ésta es una cuestión prioritaria.

El mejor camino para avanzar en este tema parece ser que el Banco Mundial, en conjunto con los ministros de minería del mundo, convoque a un diálogo, comenzando con una conferencia de alto nivel, para encontrar fórmulas de reconciliar los claros beneficios que pueden lograrse con los sistemas de garantía adecuados, las políticas nacionales de inversión en proyectos mineros, y el deseo cada vez mayor de muchas instituciones financieras, públicas y privadas, de asegurar que los proyectos que financian no se desvanezcan sumándose al inventario mundial de sitios abandonados sin la debida precaución.

- *Un Acuerdo Global entre Trabajadores y Empresas*

Debería haber un acuerdo a escala global entre las federaciones sindicales que representan a los trabajadores del sector de los minerales, como la Federación Internacional de Sindicatos de Trabajadores de la Química, Energía, Minas e Industrias Diversas (ICEM), y organizaciones internacionales de las empresas, con miras a generar una amplia cooperación en apoyo al desarrollo sustentable. Los trabajadores organizados podrían tomar la iniciativa para sugerir algunos elementos del acuerdo. Entre éstos pueden incluirse áreas de interés tradicionales como la capacitación, la salud y la seguridad de los trabajadores, pero podrían también incluir inquietudes más amplias de la comunidad. El acuerdo podría vincularse con otros acuerdos similares en los planos nacional y local.

- *Foro sobre Minería, Minerales, y Desarrollo Sustentable*

Para hacer avanzar el debate en torno al desarrollo sustentable, es importante generar diálogos efectivos y sostenidos. Gran parte del diálogo que se ha realizado a la fecha ha sido parcial. Muchos actores del sector sintieron la necesidad de transitar hacia un diálogo sostenido, orientado a los resultados y que agregue valor. En el transcurso de MMSD, se plantearon muchos temas de gran importancia. Aunque pocas personas rechazan la validez de tales temas, es posible que los planteen desde otra perspectiva, o que vislumbren soluciones diferentes, o que desconfíen de las intenciones de los demás actores que los plantean. Es imposible abordar de una vez todos los temas enfrentados por el sector. Un liderazgo eficaz podría concentrar la agenda en un número abordable de temas y tratar de lograr convergencia en una lista de prioridades que carecen de soluciones de consenso. Los debates de este tipo demandan un espacio o espacios neutrales en los que sea posible intercambiar ideas sin preocuparse excesivamente por lo que se dice. Los procesos regionales de MMSD que comenzaron esta tarea podrían continuarla de diferentes maneras, ya sea en el escala nacional o en el regional.

Para ello es necesario uno o más procesos de comunicación eficaz entre todos los actores principales y que no sea controlado de manera individual por ninguno de éstos, sino que ‘pertenezca’ a todos ellos en tanto colectivo. En la industria de productos forestales, una necesidad similar derivó en la creación del Consejo de Manejo Forestal (FSC). En el sector de la construcción de represas, se tradujo en la Comisión Mundial de Represas. La iniciativa Cuidado Responsable de la industria química tiene un consejo de supervisión de múltiples actores. En el sector de los minerales, se ha probado este modelo, con algunas variaciones, en

iniciativas tales como el reciente código del cianuro, la Iniciativa de Minería White Horse, y el Proyecto MMSD propiamente tal. Los procesos de este tipo pueden generar resultados que sería imposible generar de otra forma. A pesar de la visión que cualquier persona tenga del código del cianuro, por ejemplo, es evidentemente un producto de calidad y solidez obtenido por haber pasado por un proceso de esas características.

Teniendo en cuenta estos modelos, podría crearse un Foro sobre Minería, Minerales y Desarrollo Sustentable. Este no tendría por qué implicar una burocracia permanente. Podría, por ejemplo, emular la Conferencia de Toronto de mayo de 2002, pero en una versión más avanzada, reuniéndose a intervalos determinados en el futuro. El Foro podría, quizás, lograr algunos de los siguientes objetivos:

- Definir prioridades, no sólo para la industria o el gobierno, sino también para una amplia gama de actores del sector, de tal modo que cada uno pueda centrarse en un número abordable de tareas en el corto plazo.
- Generar directrices para procesos, dirigidas a aspectos individuales, con el fin de dar a todos los involucrados mayor confianza en su legitimidad y reducir los costos que implica la definición de estas directrices.
- Respalidar procesos si éstos cumplen con las mencionadas directrices, aumentando con ello su legitimidad y generando más confianza para que las personas participen en los mismos.
- Respalidar los resultados de estos procesos, otorgándoles amplia aceptación y garantizando que sus principios se incorporen con mayor rapidez en las políticas de las empresas, los Protocolos de la industria, las directrices sobre mejores prácticas, las políticas crediticias de los bancos, y las leyes y regulaciones.

Para emprender una iniciativa de esta magnitud se requieren enormes cantidades de tiempo, energía y dinero. La Comisión Mundial de Represas, por ejemplo, gastó un año entero para establecer sus reglas de funcionamiento y seleccionar a sus miembros, antes de iniciar el programa de trabajo. Pero, si en algún momento la iniciativa se concreta, debería ser aprovechada, para no repetir la inversión la próxima vez que se requiera un diálogo de alto nivel. La inversión corre por cuenta no sólo de quienes dirigen el proceso y quienes lo patrocinan, sino que abarca a todos los actores –cada uno de los participantes debe invertir en el análisis del proceso, la fijación de las reglas bajo las cuales seguirá su curso, y la confianza creciente de que el mismo no irá en contra de sus intereses.

El Proyecto MMSD identificó numerosos temas en cuyo avance puede trabajarse en un Foro: manejo de relaves y de otros desechos en grandes volúmenes, medidas contra la corrupción, planificación integrada de cierre, salud de la comunidad y minería, biodiversidad y áreas protegidas, por nombrar sólo unos pocos ejemplos. Pero para avanzar en cualquiera de estos temas se necesitará la participación de una diversidad de actores. Una participación eficaz que genere resultados demandará centrar la atención en el proceso, lo cual exige inversión. No hay otra opción eficaz. Una fórmula para proceder, y que generaría mejores resultados en el largo plazo, sería realizar la inversión de una sola vez, en lugar de hacerlo cada vez que surge algún problema.

Cualquiera que sea la reacción ante esta sugerencia, está claro que es más fácil buscar soluciones con algún tipo de estructura. Si el sector de los minerales vuelve a los diálogos entre algunos y no todos los actores clave, producto de situaciones más o menos accidentales y que se desvanecen tan rápido como parten, entonces se encontrará en franco retroceso. El objetivo del desarrollo sustentable en el sector de la minería y los minerales debería, por el

contrario, apuntar a diálogos cada vez más inclusivos e intencionados, que se planifican deliberadamente y en los que se involucran círculos cada vez más amplios, llevando a una participación sostenida en el largo plazo.

Existe una propuesta informal de implementar este foro al interior del conjunto de organismos de Naciones Unidas. Otros sugieren que el Foro podría generarse a partir de mecanismos en curso como el Grupo de Estudio Internacional del Foro Consultivo sobre Metales No Ferrosos y Desarrollo Sustentable.

Sea cual fuere el futuro de esta propuesta de Foro, por lo menos debería reconocerse que para generar comunicación y debate entre partes interesadas a escala nacional, regional o global es necesario un esfuerzo comprometido y una inversión significativa de tiempo y dinero. Los procesos son costosos al menos en parte por la inversión necesaria para establecer estos vínculos. Encontrar una institución capaz de albergar y mantener las bases de datos generadas por los proyectos –incluyendo a MMSD– y de hacer circular boletines periódicos, quizás incluyendo un registro de las actividades de investigación en curso, equivale a una importante inversión en el futuro del diálogo. MERN, el Foro de Recursos Minerales de la UNCTAD/PNUMA, o una nueva Asociación en el área de los Minerales y el Desarrollo Sustentable son todos posibles hogares para albergar a un organismo de estas características.

Acciones Clave en el Escala Global	
Acciones	Responsabilidades
<ul style="list-style-type: none"> • Mecanismo de resolución de conflictos • Iniciativa de Supervisión de Productos • Mecanismo de Apoyo al Desarrollo Sustentable • Directrices de informes • Areas protegidas y minería • Diálogo sobre legados de la minería • Diálogo sobre seguridad financiera • Acuerdo global entre Trabajadores y Empresas • Foro sobre Minería, Minerales y Desarrollo Sustentable 	<ul style="list-style-type: none"> • Empresas, representantes de grupos de actores afectados, instituciones financieras privadas • Foro Consultivo sobre Metales No Ferrosos y Desarrollo Sustentable, asociaciones industriales, ONG, gobiernos, trabajadores • Gobiernos, organizaciones internacionales, ONG como IUCN, actores • Asociaciones industriales como ICMM, ONG y actores, Iniciativa Global de Informes, empresas, organizaciones internacionales • ONG conservacionistas como IUCN, gobiernos, empresas, asociaciones como ICMM, comunidades • Industria minera, líderes mundiales • Banco Mundial, ministerios de minería • Sindicatos internacionales como ICGM y asociaciones industriales internacionales como ICMM • Todos los actores

Una Reflexión Final...

El Proyecto MMSD no pretendió resolver la gran cantidad de temas económicos, ambientales, sociales y de gobernanza enfrentados por sector de la minería y los minerales; ninguna iniciativa, por sí sola, podría hacerlo. Pero el proyecto sí trató de poner en relieve una amplia gama de desafíos planteados por la necesidad de la sociedad de producir y usar productos minerales. A juzgar por los comentarios y reacciones generadas durante los dos años de vida del Proyecto, ese objetivo fue alcanzado. La cantidad de personas que contribuyeron al proceso —a través de artículos, participación en talleres, comentarios a borradores sucesivos, mensajes de correo electrónico con noticias desde todos los rincones del mundo— confirmó que el sector de los minerales significa mucho más que la actividad de excavar para sacarlos de la tierra.

Aunque *Abriendo Brecha* es el informe final del Proyecto MMSD, no lo consideramos, por supuesto, la última palabra en este campo tan complejo. Sin embargo, esperamos que constituya un paso útil en el largo camino hacia un desarrollo sustentable en el sector de los minerales, que incluya a todas las partes afectadas: responsables políticos, líderes del mundo empresarial, defensores de los intereses públicos, trabajadores mineros, comunidades locales y — muy importante— consumidores. Todas estas personas deben incorporarse al debate y a la acción si es que el mundo pretende, efectivamente, encontrar una mejor manera de satisfacer las necesidades de la sociedad.