



Mining, Minerals and  
Sustainable Development

[www.iied.org/mmsd](http://www.iied.org/mmsd)

## Informe Borrador para Comentario Público del Proyecto Minería, Minerales y Desarrollo Sustentable (MMSD), Marzo 2002

### Parte IV: Respuestas y Recomendaciones

# Capítulo 16 Agenda para el Cambio



International  
Institute for  
Environment and  
Development



World Business Council for  
Sustainable Development

Este Borrador para Comentario Público no debe considerarse como el Informe Final del Proyecto MMSD y puede ser citado únicamente incluyendo la palabra "Borrador". Esta versión del Informe está sujeta a cambios, los cuales tomarán en cuenta errores u omisiones y cuestiones de equilibrio en el enfoque expresados en los comentarios públicos recibidos hasta la fecha límite del 17 de abril 2002. IIED se reserva la totalidad de los derechos para hacer cambios e incluirlos en la versión final.

El proyecto Minería, Minerales y Desarrollo Sustentable es un proyecto del International Institute for Environment and Development (IIED) en Londres, Reino Unido. Este proyecto ha sido posible gracias al apoyo del Consejo Mundial Empresarial para el Desarrollo Sustentable (WBSCSD). IIED es una compañía registrada por garantía y establecida en Inglaterra. Reg. No. 2188452. VAT Reg. No. GB 440 4948 50, Organización de Caridad con No. de Registro 800066

## 16. Agenda para el Cambio

<b>Lo Que Podemos Hacer Ahora</b>	<b>5</b>
La Industria de los Minerales	5
<i>En el nivel de la Compañía</i>	5
<i>Compromisos Conjuntos – Industria</i>	8
<i>Mecanismo de Resolución de Quejas y Disputas</i>	11
Los Trabajadores	14
Gobiernos	14
<i>Planificación Integrada para el sector de los Minerales</i>	15
Otros Actores	19
<i>El Banco Mundial</i>	19
<i>Prestamistas Comerciales</i>	22
<i>Aseguradoras</i>	22
<i>Inversionistas Accionarios</i>	23
<i>La Fundación y Organismos de Naciones Unidas</i>	23
<i>El Rol de las Organizaciones No Gubernamentales</i>	24
<i>Instituciones Educativas y de Investigación</i>	27
<b>Iniciativas Específicas que Involucran Múltiples Actores</b>	<b>27</b>
<b>Una Perspectiva de lo que Se Puede Lograr</b>	<b>29</b>
El Proceso a Partir de Ahora	31
<i>¿Se Nos Olvida Algo?</i>	32
<i>Foro Sobre Minerales y Desarrollo Sustentable</i>	34

---

El sector de los minerales es muy diverso. La gente y organizaciones – de negocios, gubernamentales, de la sociedad civil y de cualquier otro tipo – que en conjunto constituyen el sector de los minerales tienen roles, perspectivas y valores diferentes. Sin embargo, existe más convergencia de la que hubiéramos esperado en un principio. Existe una amplia aceptación de que los distintos costos, beneficios y consecuencias no recaen en todos por igual. Existe un fuerte deseo de la mayoría de los que conforman el sector para avanzar desde el punto en el que nos encontramos ahora hacia donde exista un mejor desempeño, una mejor calidad de vida y una participación constructiva que genere resultados.

Existe mucha frustración debido a lo difícil que es realizar el cambio. Existen personas experimentadas y comprometidas en todo el sector, en el gobierno, en los sindicatos, en las organizaciones de la sociedad civil, en las compañías y en otras entidades que tienen ideas útiles y una importante voluntad por el cambio. No obstante, estos individuos y organizaciones a menudo sienten que es extremadamente difícil llevar estas ideas y esta voluntad a la práctica para producir resultados concretos.

Realizar cambios ha sido difícil, en parte debido a que existe mucha desconfianza. Otro problema es la falta de un objetivo compartido y un lenguaje común. Esta Agenda para el Cambio se centra en áreas en las que, desde el punto de vista del Grupo de Trabajo de MMSD, los objetivos compartidos y el lenguaje común son más sólidos. Esta Agenda no pretende mencionar nuevamente todo lo que respecta a las mejores prácticas identificadas en

el cuerpo del Informe, como tampoco intenta resumir o capturar todas las ideas presentadas anteriormente.

La expectativa es que el desarrollo sustentable pueda proporcionar un marco para discutir el léxico y el conjunto de objetivos compartidos. En todas las discusiones que se han dado a lo largo de este Proyecto, pocas se han abordado desde los parámetros básicos del desarrollo sustentable derivados de la definición de 1987 expuesta por la Comisión Brundtland. La Agenda para el Cambio asume este amplio grupo de objetivos:

- deben satisfacerse las necesidades, materiales y de otro tipo, para acceder a una mejor calidad de vida,
- de la generación actual,
- 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.

Este marco posibilita dos cosas. Primero, requiere que la mayoría de las decisiones se tomen teniendo como base un criterio múltiple y no individualista. Segundo, considerar cada uno de estos parámetros en toda decisión crea un conjunto de límites, más allá de los cuales no pueden existir compensaciones o *trade-offs*.

No existe un límite claro de cuáles son los valores/ventajas que pueden ser negociados por otro tipo de beneficios y los valores/ventajas que no están sujetos a dichos mecanismos. Además, los distintos actores sociales enfatizan prioridades diferentes. Este informe se basa en el supuesto de la existencia de algunos valores reconocidos por todos que no se pueden negociar, por ejemplo los derechos humanos básicos o los sistemas de justicia honestos. La idea de un “capital natural fundamental”, después de ser discutida y aceptada ampliamente, debe agregarse a este conjunto de valores.

Para llevar a cabo una acción a este respecto, se requiere reconocer que cada grupo tiene sus límites propios con relación a las compensaciones. Por ejemplo, los defensores del desarrollo no estarían de acuerdo en emprender acciones que empeoren la situación de los pobres, como tampoco estarían de acuerdo las compañías en acciones que las saquen del negocio. Asimismo, ambientalistas y activistas de derechos humanos pueden designar ámbitos prohibidos para la minería.

En efecto, esto hace que las decisiones deban de ser tomadas por varios grupos. Donde existe un lenguaje común para discutir y un acuerdo sobre algunos principios preliminares, se pueden tomar decisiones que tengan la mayor oportunidad de reducir al mínimo las compensaciones entre objetivos ambientales, sociales, económicos y de gobernabilidad así como que aumenten las soluciones donde todas las partes se vean beneficiadas (decisiones *win-win-win*); en otras palabras, la integración de objetivos que al parecer están en conflicto. También existe una zona de compensaciones, en las que algunos objetivos deben ser sopesados con otros. La pregunta clave es cómo crear mecanismos para hacer esas compensaciones de un modo que sea aceptado por otros actores sociales como algo justo y razonable.

Diferentes personas y organizaciones atribuyen distinta importancia a diversos objetivos: la industria se preocupa por la “triple línea de base”; aquellos involucrados en cuestiones de desarrollo se abocan a la eliminación de la pobreza y la desigualdad; y los ambientalistas se interesan por los “sistemas de apoyo a la vida” y su viabilidad continua. Los distintos actores deben ser estimulados mediante incentivos para que cumplan sus propios objetivos de manera que contribuyan al éxito de una iniciativa.

Lo apropiado para cada uno de ellos estará determinado por sus responsabilidades y habilidades. No obstante, para todos es importante que las acciones deban:

- Ser consecuentes con sus objetivos organizacionales y de desarrollo sustentable;
- Basarse en sus puntos fuertes;
- Susceptibles de ser evaluados – debe existir una forma de diferenciar el éxito del fracaso;

#### Cuadro 16–I. Orígenes de la Agenda para el Cambio

MMSD ha intentado realizar tres tareas: proporcionar un medio de *expresar ideas e información*; ofrecer una oportunidad para *evaluar esas ideas* con audiencias distintas y enteradas; y proporcionar una “visión preliminar” sobre el *punto en que se encuentra la evolución de las ideas* y qué conclusiones se pueden obtener.

El Proyecto ha obtenido ideas mediante el trabajo y participación con organizaciones e individuos de diferentes regiones del mundo. Dichas actividades han incluido:

- una revisión del conocimiento actual;
- asimilación de sugerencias enviadas a MMSD por diversas organizaciones e individuos;
- investigaciones realizadas por el equipo del Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo (*International Institute for Environment and Development*);
- cuatro procesos regionales que, a su vez, han generado contribuciones de muchos investigadores para la elaboración de informes regionales; y
- la realización de 12 estudios de base nacionales y más de 100 estudios por parte de expertos en una amplia variedad de tópicos.

Estas ideas se han probado lo más ampliamente posible mediante:

- la publicación de documentos importantes en el sitio web de MMSD, para los que se ha solicitado enviar comentarios al respecto;
- Boletines que detallan el progreso de MMSD y una respuesta positiva de más de 5000 personas que enviaron su información para la base de datos
- Conversaciones informales con personas y organizaciones del área;
- Las reacciones a estas ideas cuando fueron presentadas en reuniones y conferencias en todo el mundo;
- Consultas regionales en cuatro regiones claves para la producción y consumo de minerales en el mundo;
- Procesos de consulta nacional en varios países;
- 23 talleres globales con temáticas que abarcaron desde la diversidad biológica y corrupción hasta manejo de la riqueza mineral e inquietudes de los pueblos indígenas sobre las actividades mineras; a dichos eventos asistieron entre 600 y 700 distintos actores sociales y partes interesadas; y
- Una colaboración estrecha con el Grupo Garante del Proyecto, compuesto por 25 personas, con distintas formaciones y perspectivas. En el marco de siete reuniones y las actividades entre éstas.

El proceso de probar las ideas está lejos de ser terminado. El período de comentarios que sigue a la publicación del Borrador del Informe y de la Agenda para el Cambio representa la oportunidad más amplia para seguir examinando las ideas y solicitando otras nuevas. Ambos documentos serán revisados y modificados para su publicación final basándose en estos comentarios.

## **Lo Que Podemos Hacer Ahora**

En esta sección se presenta un resumen de recomendaciones dirigidas a actores y grupos específicos en el sector de los minerales. Éstas no son exhaustivas y están pensadas para complementar, más que reiterar la Tercera Parte del informe. En estas recomendaciones se exponen acciones prioritarias, que pueden ser ejecutadas inmediatamente, consistentes con los objetivos de cada organización y que se basan en aspectos que en la actualidad son concretos. Es necesario que muchas de las sugerencias sean llevadas a cabo en colaboración con otros actores. Algunas deben ser realizadas a escala global y otras en el lugar del proyecto.

### ***La Industria de los Minerales***

En las economías de mercado, obtener ganancias y retornos competitivos de la inversión de los accionistas es el objetivo principal para la administración de una empresa. Cumplir con esta responsabilidad, de tal manera que sean más transparentes y responsables, es importante para establecer credibilidad pública; pero también es esencial para ayudar a la Junta Directiva y a los directivos principales a identificar las posibles estrategias, los riesgos financieros y las oportunidades que se presentan a la empresa. A través de toda la cadena de valor de la industria de los minerales y metales, el desarrollo sustentable será de utilidad en la medida que ayude a manejar los riesgos y a aumentar las oportunidades para la empresa.

Esta Agenda para el Cambio no sólo se centra en lo que debieran hacer las principales compañías mineras multinacionales. La minería y la industria de los minerales se compone de diversos participantes. Un importante porcentaje de la producción de minerales del mundo proviene de la pequeña minería y de la minería artesanal. Existen importantes compañías de procesamiento, fabricación y reciclaje de minerales que no se dedican a la minería propiamente como tal. Por otra parte, en algunos países las empresas estatales son extremadamente importantes. Compañías de todos los sectores de la industria pueden utilizar conceptos de desarrollo sustentable para encontrar mejores maneras de satisfacer sus objetivos comerciales.

#### ***En el nivel de la Compañía***

Algunas de las siguientes sugerencias pueden ser aplicadas por todas las compañías en la cadena de valor; otras están dirigidas específicamente a las compañías mineras.

#### ***Desarrollar y Adoptar una Política de Desarrollo Sustentable***

El primer paso para las compañías es desarrollar y adoptar una política de desarrollo sustentable. Esta puede ser utilizada para crear un cambio interno e integrar el desarrollo sustentable en el accionar de la compañía de tal forma que agregue valor a la empresa.

La política de desarrollo sustentable puede incorporar otras políticas pertinentes a la compañía, como por ejemplo: temas ambientales, salud y seguridad del trabajador, integridad del empleado, relaciones con la comunidad, reportes, etc. Esta política debe propiciar el desarrollo de diversas políticas que las compañías ya han adoptado y reunir las en un solo sistema de administración coherente, el cual podría ser más eficaz y menos costoso.

Toda la compañía debe estar involucrada. Una lista parcial de compromisos puede incluir:

- *Recursos humanos*– reclutar y retener un equipo de buena calidad, así como una evaluación y adecuada remuneración al personal.
- *Departamentos legales*– adecuado trámite de permisos y contratos, definir responsabilidades, y dejar en claro que no se permitirá corrupción bajo ninguna circunstancia.
- *Compras* – aseguramiento de la cadena de insumos, acciones de desarrollo comunitario.
- *Responsabilidad*– tratamiento de riesgos, costos y responsabilidades, reportes precisos e informativos a los directivos principales, la Junta Directiva y audiencias externas.
- *Junta Directiva y directivos principales*: identificación de las fuentes de riesgo así como posibles oportunidades productivas.
- *Exploración y Adquisición de Propiedades* – trámites más oportunos para identificar responsabilidades; evaluación más eficaz de los pro y contra sobre adquisición y traspasos de inversiones.
- *Salud, Seguridad y Medio Ambiente*: mayor progreso en integrar programas concientización de los empleados; mejores relaciones con las entidades reguladoras.
- *Manejo del Yacimiento*: planificación de largo plazo; mejores relaciones con las comunidades locales.
- *Marketing* – ir más allá de la venta de productos y generar con los clientes relaciones más estrechas que sirvan como estrategia de competencia.
- *Estrategia Corporativa* – mejor planificación de políticas de desarrollo sustentable en todas las oportunidades futuras para la empresa.
- *Comunicaciones/Relaciones Externas* – mejorar las comunicaciones y la entrega de información a los actores sociales externos, ya sean accionistas, comunidades cercanas u ONG.

La política de la empresa debe incluir mecanismos para evaluar el progreso en su ejecución y para informar de un modo creíble los descubrimientos a la administración ejecutiva y a los actores sociales clave.

Las compañías que ya tienen una política de desarrollo sustentable deben revisar el grado en que ésta ha penetrado en la empresa y considerar si existen más maneras de integrarla en otras operaciones y derivar un valor comercial de ellas.

Las asociaciones industriales (nacionales o internacionales) han realizado un trabajo bastante importante que debe ser reconocido. Estas organizaciones pueden ayudar a las distintas compañías a aprender sobre políticas de desarrollo sustentable, ya que proporcionan una plataforma para compartir experiencias. Los correspondientes informes nacionales o regionales del Proyecto MMSD pueden ser útiles para guiar las actividades de estas organizaciones.

### ***Revisar los planes de cierre de las operaciones actuales***

En el ámbito operacional, las compañías deben emprender una revisión exhaustiva de los planes vigentes para el futuro cierre de las instalaciones principales. Debe existir un claro objetivo de largo plazo incluido en un marco que apunte a orientar las decisiones individuales de corto plazo, como también debe existir una visión del estado terminal del proyecto. Cuando esté adoptado el enfoque pero no se está seguro de quién es el responsable de proporcionar las piezas precisas para lograrlo, este proceso puede y debiera generar una seria discusión con los otros actores sobre cómo llenar esos vacíos.

Como punto de partida, las compañías deben revisar los planes vigentes del término de sus operaciones. Esta revisión debe enfocarse a determinar si los actuales planes consideran plenamente cuáles serán los resultados que se producirán una vez finalizado el proyecto: por ejemplo, condiciones ambientales, condiciones económicas de las comunidades afectadas, oportunidades para los trabajadores desempleados, condiciones sociales, impacto en los distintos niveles de gobierno y demás temas similares.

Este proceso puede ser útil para expresar las posibles responsabilidades a futuro y cómo manejarlas.

La pregunta clave es si los roles y responsabilidades de la compañía, el gobierno, las instituciones locales y otros actores se encuentran completamente definidas; y si se han tomado las medidas para asegurar que los beneficios logrados durante el proyecto se pueden mantener y si los impactos negativos se pueden eliminar o reducir al mínimo.

La visión a largo plazo del futuro de la comunidad es un asunto de interés para todos los involucrados en las operaciones mineras. La revisión, por lo tanto, debiera incluir a los actores sociales clave interesados en el futuro de la comunidad local, incluyendo a aquellos con derecho a determinar el futuro de ésta. La compañía debiera facilitar las discusiones entre los principales representantes de la comunidad y el gobierno local. El objetivo es desarrollar una visión compartida y asignar y compartir responsabilidades.

La colaboración es la clave. Compartir responsabilidades y obligaciones requiere compartir información e ideas. Mientras mejor informados estén los trabajadores, gobiernos, comunidades y demás acerca de los resultados de las operaciones así como sobre lo que sucederá el día en que se produzca el cierre, mejor podrán planificar sus futuros económicos y mayor será la responsabilidad que pueden asumir y que asumirán con respecto a los resultados. Los planes de cierre deben basarse en, y a la vez complementar, los procesos de planificación y requisitos del gobierno.

### ***Planes de Desarrollo Sustentable Comunitario***

Crear un Plan de Desarrollo Sustentable Comunitario (PDSC) es un paso que necesita evaluarse caso por caso, ya que en algunas circunstancias será más valioso que en otras. En algunas áreas, el marco gubernamental vigente proporcionará la mayor parte de las piezas. En otros casos, se necesitará del liderazgo de la compañía si los procesos de planificación o las capacidades del gobierno regional o nacional son inadecuados. La compañía no debe reemplazar al gobierno, sino complementarlo mientras se intenta construir o mejorar la capacidad local en el proceso.

La inversión de una compañía en cualquier comunidad genera una oportunidad de desarrollo. Debe haber un marco para reclutar a otros actores de la comunidad para formar una visión compartida acerca del rumbo de la comunidad y para capitalizar del modo más eficaz posible esa oportunidad mientras se evitan algunos de los problemas. Esto puede ser un mecanismo para definir los límites y hacer las concesiones necesarias para que se produzca el desarrollo sustentable.

Un PDSC debe centrarse en un concepto comunitario sobre la mejor manera en que la minería puede contribuir a lograr sus objetivos sociales, ambientales y económicos. Debe basarse en la voluntad y capacidad de la compañía y en los niveles de gobierno apropiados para contribuir y apoyar estos objetivos. Este plan puede diseñarse mediante un proceso de consulta que comience (en el caso de proyectos nuevos) durante la fase de emisión de permisos.

El PDSC debe proporcionar el marco fundamental para las relaciones entre la compañía, la comunidad y el gobierno (y demás partes interesadas) durante la vida del proyecto y en la etapa posterior al cierre. Se debe identificar las acciones específicas, y los respectivos roles y responsabilidades, para lograr tener esta visión. Podría extenderse a la creación de algunas obligaciones, para todas las partes, en el cumplimiento de esos pasos. Se necesita incluir mecanismos independientes de monitoreo y evaluación, incluyendo indicadores claros y acordados de desempeño. El plan deberá evolucionar y será enmendado durante el proyecto para reflejar los cambios de prioridades y capacidades.

Si bien una compañía debe facilitar e impulsar el proceso, no tiene por qué liderarlo. El rol de liderazgo pertenece al gobierno local en la medida de su capacidad y disposición. A pesar de esto, una ONG o una organismo de desarrollo pueden ser ideales para cumplir este rol. El proceso también podría llegar a ser, por ejemplo, parte del foro de discusión entre el gobierno local y nacional sobre asignación de ingresos y responsabilidad por los servicios.

La intención de algunas compañías es avanzar hacia esta dirección y sería útil que estas disposiciones fueran formalizadas. También sería valioso un metodología para aprender de la experiencia de las otras compañías en este u otro sector.

### ***Compromisos Conjuntos – Industria***

Mientras que una organización individual, como una compañía, puede beneficiarse si sigue políticas coherentes con el desarrollo sustentable, un trabajo en conjunto puede lograr mayores niveles de beneficios. Existen diversas iniciativas por parte de asociaciones mineras nacionales, asociaciones de abastecedores de insumos o entidades globales tales como el reconstituido Consejo Internacional sobre Minería y Metales (*International Council on Mining & Metals*, ICMM). Esto no significa reducir la competencia, sino tener un nivel más justo de ella. Mejores niveles de competencia requieren reglas más claras, límites mejor demarcados y mejores árbitros.



### ***Declaración sobre Desarrollo Sustentable que Incluye un Compromiso hacia un Código de Desarrollo Sustentable***

La Declaración así como su posterior incorporación en un Código y pautas de conducta están pensados para complementar, mas no reemplazar, otras prioridades e iniciativas identificadas en otros puntos de esta Agenda. La propuesta está diseñada para simplificar los diversos códigos y guías actuales así como para proporcionar un modo de reunirlos, con el tiempo, en un solo documento y sistema de gestión. Debe estar basado en el recientemente aprobado Estatuto de Desarrollo Sustentable de ICMM, el cual puede ser tomado como punto de partida.

El proceso de elaboración de la Declaración y Código para el sector puede realizarse en tres fases. Aquí sólo discutiremos en detalle la primera de éstas.

**Fase I** – ICMM y otras organizaciones pertinentes podrían elaborar la Declaración. Aunque se informaría y consultaría a los actores sociales clave en el proceso, la Declaración sería una acción unilateral por parte de la industria. Se alentaría a las compañías a suscribirla y respetarla. La industria podría señalar su intento de desarrollar esta Declaración al momento en el foro que representa la Cumbre de la Tierra sobre Desarrollo Sustentable durante agosto y septiembre de 2002. Un completo estudio de todos los elementos que se proponen a continuación tomará mucho más tiempo; sin embargo, la industria debe dar una clara señal de cuál es su rumbo.

**Fase II** – En esta fase se elaboraría un Código sobre Desarrollo Sustentable articulado plenamente a través de un proceso que impulse ICMM, pero que se administre de un modo aceptable para las principales representaciones, a las que se incluirá en roles adecuados. La meta de la Fase II es crear una base para un sistema de verificación aceptado para *proyectos u operaciones específicos*. Este requerirá que, con el paso del tiempo, se creen mejores pautas de práctica. Se espera la participación de representantes de grupos de actores sociales en el desarrollo de los elementos del Código, el proceso de verificación y el mecanismo de resolución de disputas. Esto podría convertirse en un factor que las entidades de financiamiento y aseguradoras quisieran considerar en sus decisiones.

**Fase III** – Se prevé que esta fase sea una extensión sistematizada del Código bajo el cual las empresas puedan buscar *una certificación o verificación reconocida por todas las compañías*. La participación de grupos de interés en el manejo del proceso se profundizaría en esta etapa. La certificación o verificación de las compañías podría ser altamente relevante para los inversionistas accionarios. La Fase III también podría, si las partes lo consideran apropiado, abordar el tema de la certificación de productos.

Aunque ICMM puede tener un rol decisivo en el desarrollo de los términos de la Declaración y el posterior Código, debe quedar completamente claro que las compañías que decidan no adherirse a ICMM también deben ser alentadas a adoptar tanto la Declaración como el Código sobre una base de absoluta igualdad con los miembros. Finalmente, ICMM podría, como lo ha hecho la asociación nacional australiana, decidir que aquellos que quieran ser miembros de la asociación deben adherirse al código, pero acatar el código no significaría estar obligado a pertenecer a ICMM.

Se sugiere que la Declaración exija un conjunto de compromisos inmediatos que puedan ser adoptados por compañías individuales. Y que, además, contemple un proceso de más largo

plazo de participación de diversos actores sociales para desarrollar pautas y un código más exhaustivo para el manejo responsable de la industria de los minerales. (Ver Cuadro 16-2.)

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

Las compañías se comprometerían a:

- Aceptar los principios aplicables en una lista definida en términos de ciertas pautas y convenciones ya existentes. Más adelante se describe una lista posible.
- Desarrollar procedimientos de gestión interna para familiarizar a los empleados con el significado de estos compromisos, su importancia en la política de la compañía y su convergencia con el éxito empresarial.
- Desarrollar procedimientos para la elaboración de reportes que cumplan con los principios de la Declaración.
- Llevar a cabo, durante un período definido, una auditoria independiente a cargo de una organización externa de prestigio, referida al estado de la compañía con respecto a los requisitos de la Declaración.
- Formalizar acuerdos de trabajo con otras compañías – dentro de un período definido – para crear un Código de Desarrollo Sustentable, el que debiera incluir las mejores pautas de práctica para tratar con problemas específicos del manejo de minerales. Esto se realizaría mediante un proceso aceptable para otros actores sociales.
- Aceptar las quejas y el mecanismo de resolución de disputas que creara la Declaración. Con el tiempo, se buscaría realizar un compromiso para la completa verificación prevista en el Código.

El fundamento de la Declaración es, por lo tanto, una declaración de la compañía, en la cual acepta los principios de los diversos instrumentos que definen requisitos o buenas prácticas y su aplicación en las decisiones de la empresa.

Existen numerosas pautas, códigos, convenciones y leyes que pueden servir de guía a las compañías. Aunque muchos elementos se han propuesto para esta lista, existe la necesidad de considerar el aspecto práctico de lograr un compromiso inicial en un período razonable. La lista preliminar de principios debe ser pequeña en cantidad, de modo que las compañías puedan comprenderlos y aplicarlos. En el cuadro 16-3 se presenta una breve lista de ejemplos que servirían de mejor manera a los propósitos de la Declaración; estos son principios que ya han sido incluidos en otras iniciativas los cuales:

- pueden aplicarse en todo el mundo,
- se han elaborado a través de procesos reconocidos internacionalmente,
- han recibido el compromiso de al menos una compañía del sector de los minerales,
- reflejan una comprensión de la necesidad de un enfoque conjunto,
- reflejan un equilibrio de consideraciones generales y específicas de la industria,
- se relacionan con factores importantes con respecto al modo en que los mercados financieros evalúan el riesgo.

Basados en estos criterios, las importantes disposiciones halladas en diversas iniciativas claves pueden ser los candidatos más sólidos para ser incluidos en una declaración inicial.

### Cuadro 16–3. Elementos Propuestos para la Declaración Inicial

- Declaración de Río
- El Pacto Mundial de las Naciones Unidas
- Pautas ambientales, sociales y económicas para la elaboración de reportes empresariales que han sido desarrolladas dentro de la *Global Reporting Initiative*
- Guías de la OCDE para empresas multinacionales (junio de 2000)
- Pautas de Operación del Banco Mundial, las cuales incluyen (entre otros temas) guías para la Evaluación Ambiental, Reubicación Involuntaria, Comunidades Indígenas y Proyectos en Areas Disputadas.
- Convención para el Combate de la Corrupción de Funcionarios Extranjeros de la OECD
- Convención 98 de la OIT para el Derecho a Organizarse y Negociar Colectivamente (1948); Convención 169 de la OIT con respecto a Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes; Convención 176 de la OIT sobre Seguridad y Salud en las Minas (1995) y su addenda en la Recomendación 183 de la OIT
- Principios Voluntarios sobre Seguridad y Derechos Humanos

La Declaración también debiera contemplar un compromiso de la compañía para aprobar y cumplir los códigos de conducta industriales nacionales o regionales. Por ejemplo, las compañías que operan en Australia deben, en primer lugar cumplir con el Código para Manejo Ambiental de la Industria Australiana de Minerales mientras que las compañías que operan en Canadá deben hacer lo propio con la política ambiental de la *Mining Association of Canada* (Asociación Minera de Canadá).

Existen algunas áreas en particular donde la industria puede, por sí misma, avanzar en la implementación de medidas para abordar asuntos como los identificados en la Tercera Parte de este informe. Las pautas podrían, por ejemplo, exigir que se respete el recientemente elaborado código sobre cianuro o los principios de planificación de emergencia APELL.

#### ***Mecanismo de Resolución de Quejas y Disputas***

Algunos de los esquemas de principios enlistados en el Cuadro 16–3 ya han desarrollado sus propios mecanismos de resolución de quejas y disputas (por ejemplo, el sistema de contactos nacionales según las Guías de la OCDE); sin embargo otros no lo han hecho. Si se espera que la Declaración tenga credibilidad entre los actores sociales externos a la industria y que se produzcan cambios reales en los resultados y el rendimiento de la industria, ésta debe ir acompañada por un mecanismo de resolución de quejas y disputas. Las compañías tendrían un gran interés en aprobar métodos justos y razonables (a través de un sistema de mediación/conciliación) para que las personas con problemas consigan la atención de la junta de consejo y busquen algún tipo de solución. La carencia de este tipo de mecanismos impulsa a las personas con problemas a tomar otras medidas, muchas de las cuales representan mayores niveles de riesgo.

#### ***Mecanismo de Resolución de Quejas y Disputas***

Un mecanismo de resolución de quejas y disputas debiera reunir a las partes en un foro neutral para lograr una conciliación mutuamente aceptable. Se prevé que los elementos del mecanismo sean similares a los métodos y procedimientos de una entidad mediadora como por ejemplo el Ombudsman y Asesor en Materia de Observancia (CAO por sus siglas en

inglés) de la Corporación Financiera Internacional (IFC) o el Proyecto de Ombudsman para la Minería que ha sido puesto en práctica por *Oxfam Community Aid Abroad* en Australia.

Los principales elementos para este mecanismo podrían ser los siguientes:

- Se podrán hacer quejas cuando el reclamante considere que una compañía no se ha comportado de acuerdo con los principios de la declaración. El objetivo será la resolución del problema y el seguimiento de la queja de una manera satisfactoria tanto para el reclamante como para la compañía, y no deberá limitarse a determinar quién tiene la razón y quién está errado.
- Las normas generales para el mecanismo de resolución de quejas y disputas serán elaboradas a escala mundial. Todo el proceso debe ser manejado con transparencia. El mecanismo se guiará por principios diseñados para evitar conflictos de intereses.
- Quizás sea mejor que el manejo de quejas se lleve a cabo en la escala regional o nacional. Mientras no se cree en cada región un centro capaz de manejar las quejas, esta función se podría realizar en el ámbito global.
- El programa en su totalidad debe ser supervisado por una Junta compuesta por diversos actores sociales. Esta Junta debe presentar un equilibrio entre los valores y opiniones de una amplia gama de actores sociales, del norte y del sur.
- En cada región o localidad, se debe contratar una organización independiente para que opere el mecanismo de resolución de quejas y disputas.
- Los reclamantes tendrán la opción, si lo solicitan, de que sus quejas sean tratadas en privado y con reserva.
- Las compañías participantes acordarán cooperar con el proceso de resolución de disputas, proporcionarían información apropiada mientras sea solicitada razonablemente, y demostrarán un compromiso para permitir el avance del proceso.
- La Junta emitiría periódicamente informes públicos de sus actividades y del proceso total. Esta entidad puede generar normas para la conducción del proceso y corregirlas cuando sea necesario basándose en la respuesta de los actores sociales.

### ***Desarrollo de un Programa para el Manejo Integrado de Materiales y la Supervisión de los Productos***

La industria necesita colaborar con las autoridades reguladoras y usuarios finales, entre otros grupos, para desarrollar medios apropiados y con bases científicas para asegurar la utilización, reutilización y eliminación final de los productos en una forma libre de riesgos. Una Iniciativa de Supervisión de Productos podría impulsar un mayor intercambio de información e integración de puntos de vista con los principales clientes de la industria, los procesadores intermediarios, recicladores, y otros. Esta iniciativa se podría basar en el trabajo que ya ha sido emprendido por el Foro Consultativo sobre el Desarrollo Sustentable de Metales No Ferrosos, el cual ha indicado que se debe realizar un mayor desarrollo del concepto de supervisión de los productos, mediante la selección de algunos problemas concretos en entornos reales y trabajar con compañías y actores sociales sobre una base piloto. La Iniciativa de Supervisión de Productos generará una mejor comprensión de:

- El uso de suelo, agua y energía y temas vinculados a su reutilización;
- El análisis del ciclo de vida como herramienta de gestión para el desarrollo sustentable;
- Las transferencias de tecnología apropiadas a países en desarrollo; y
- Los posibles esquemas de certificación de productos.

### ***Asumir el Liderazgo en la Elaboración de un Fondo de Apoyo al Desarrollo Sustentable***

Existen muchas maneras de crear este fondo. Puede ser llevado a cabo de forma independiente a la industria, con la participación de la industria como único actor o ser financiado por organismos de ayuda, ésta última opción se analizará posteriormente en esta Agenda. Otra alternativa es que la industria asuma el liderazgo (una vez consultadas apropiadamente las otras partes) y que con el apoyo de los demás actores, se cree este fondo con el fin de impulsarlo a expandirse hacia roles más amplios. Si las otras partes están de acuerdo en lo anterior, necesitarán involucrarse desde el comienzo en el diseño de esta entidad. La principal ventaja de este esquema es que la industria puede proveer del liderazgo necesario para el primer impulso.

La prevención de accidentes tiene una alta prioridad. Cuando suceden, sus impactos son altamente magnificados si no existe la capacidad de tratarlos con prontitud, decisión y de manera eficaz. Incertidumbre, desconocimiento e información inexacta pueden causar tanta preocupación en el público como el accidente mismo.

Un fondo internacional, apoyado en parte por la industria, con la participación apropiada de otros actores sociales, puede jugar un rol importante. Podría movilizar expertos de talla mundial, quienes complementarían la capacidad de los gobiernos para evaluar, responder y controlar accidentes y emergencias, o para asegurar que ciertos percances sean prevenidos. Este enfoque puede asegurar a la opinión pública que el mejor consejo posible se encuentra en las manos de las autoridades responsables. Prevenir, o sólo reducir al mínimo el impacto de un incidente, valdría el costo de varios cientos de miles de dólares al año.

El Fondo de Apoyo no tendría más de dos o tres equipos permanentes y podría localizarse en diversos lugares. Crearía contactos con distintos gobiernos para que se tome conciencia del soporte que puede proporcionar; mantendría un registro de expertos comprometidos a responder rápidamente; operaría con pautas establecidas por una junta compuesta por diversos actores sociales, incluyendo disposiciones para evitar conflictos de interés; y cooperaría con el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), que ha hecho un gran trabajo en el área de accidentes y emergencias.

Una vez creado, este Fondo podría buscar apoyo financiero en diversas fuentes y considerar roles adicionales en los que podría aumentar su valía, entre los cuales podría contemplarse ser:

- una fuente independiente de desarrollo de capacidad o de asesoría a gobiernos sobre asuntos tales como planificación en casos de emergencia o ejecución de planes de preparación para emergencias estilo APELL.
- un complemento a los departamentos gubernamentales encargados de tareas como inspección de seguridad de recintos de almacenamiento de residuos; y
- ayudar a gobiernos locales, compañías u otros a desarrollar el PDSC.

## **Los Trabajadores**

Trabajadores de todos los niveles son actores sociales clave en este sector. El futuro de la industria depende en parte de las relaciones de producción entre las compañías y los trabajadores, y si éstas tratan de manera justa y eficaz los temas relativos a los trabajadores. En algunos asuntos existe una convergencia básica de intereses entre compañías y trabajadores. Al mismo tiempo, los intereses de trabajadores y la administración de la compañía pueden discrepar marcadamente en otros temas. Los trabajadores en general, y en especial los sindicatos, pueden ser importantes defensores de muchos aspectos del desarrollo sustentable, como por ejemplo, el desarrollo comunitario, la salud y la seguridad. Ellos tienen una especial responsabilidad en la implementación de la mejor práctica en seguridad y capacitación.

### ***Acuerdo con la Industria sobre Desarrollo Sustentable***

Puede existir un acuerdo a escala mundial entre las federaciones sindicales que representan a los trabajadores del sector de los minerales y las organizaciones internacionales que representan a las compañías para generar una cooperación amplia que apoye el desarrollo sustentable. Los sindicatos pueden tomar la iniciativa y sugerir los elementos para llegar a ese acuerdo.

### ***Cooperación en el ámbito comunitario***

Los trabajadores de la minería, en muchos casos, cumplen una importante función como enlaces entre la fábrica o la mina y la comunidad laboral o local. Por lo tanto, los trabajadores son fundamentales en los procesos en el ámbito comunitario, por ejemplo, revisando los planes de cierre y colaborando en el diseño de los planes de desarrollo sustentable de la comunidad. Esto se puede dar en el contexto de un acuerdo. Si no existe el liderazgo de alguna compañía para iniciar los procesos, los trabajadores podrían considerar asumir este rol. Las organizaciones laborales internacionales también pueden jugar un rol útil al informar a sus afiliados nacionales y locales acerca de las oportunidades que representan estos procesos y de qué manera pueden participar de modo más eficaz en ellos.

## **Gobiernos**

Las diferencias en las perspectivas de los gobiernos con respecto a la actividad minera dependen del nivel de desarrollo del país, de la capacidad, si son naciones que dependen altamente de la importación o de la exportación y, por último, si lo expresado es el punto de vista del gobierno local o nacional. Los distintos ministerios de un gobierno, entre los que se incluyen, aquellos encargados de los asuntos de minería o recursos naturales, finanzas, salud y medio ambiente, pueden diferir en perspectiva e intereses. Los gobiernos pueden tener numerosos roles y cada uno de ellos necesita ser fortalecido para alcanzar un desarrollo sustentable basándose en la producción, procesamiento y uso de minerales. Entre estos se encuentran:

- *Fomento al desarrollo*: lo que involucra crear marcos políticos propicios en los que se posibilite la inversión así como el desarrollo social y económico,
- *Proporcionar servicios*: para asegurar que todos los ciudadanos tengan acceso a servicios que satisfagan las necesidades básicas, como por ejemplo agua, alimentación, vivienda, educación y atención médica; y

- *Definir y hacer respetar los límites:* con el fin de definir las conductas perjudiciales para la sociedad, elaborar normas claras para prevenir su transgresión y sancionar a quienes lo hagan.

Atraer la inversión es una condición necesaria para el desarrollo, pero no es suficiente por sí sola para generar los incentivos correctos para conseguir resultados duraderos. La reforma de las legislaciones mineras ha creado un clima propicio para la inversión, pero se necesita ir más allá para asegurar que la inversión apoye al desarrollo sustentable. Esta Agenda ha propuesto una revisión de los planes de cierre de instalaciones mineras y un ejercicio de planificación que conduzca a la creación de Planes de Desarrollo Sustentable Comunitarios. Los gobiernos de algunos países han jugado importantes roles para establecer las disposiciones para dichos esfuerzos, como por ejemplo implementar las decisiones de Río. Sin embargo existen todavía muchos lugares en los cuales los gobiernos aún no han asumido este rol por distintas razones. Estos gobiernos pueden carecer de los recursos económicos o de la capacidad necesaria para dirigir eficazmente los procesos, el marco regulador, las políticas o la voluntad política necesaria.

Existen diversas sugerencias para lograr marcos eficaces de desarrollo sustentable de modo que las oportunidades que presenta la inversión en minerales puedan ser transformadas en desarrollo sustentable. La más importante de estas es la relacionada con los planes de desarrollo sustentable requeridos en el proceso emanado de Río. Aquí MMSD solamente se centra en aspectos relativos al sector de los minerales.

### ***Planificación Integrada para el sector de los Minerales***

#### ***Planes Integrados de Cierre***

En muchos países existen requisitos legales para desarrollar planes de cierre de minas u otras instalaciones. Sin embargo, la mayoría de estos está fuertemente orientada a temas ambientales, dejando de lado asuntos locales de desarrollo económico o social. Si los gobiernos desean establecer una clara estructura legal y de regulación para el cierre de minas, los asuntos relacionados con la etapa posterior al cierre abordados en el plan podrían incluir entre otros: asuntos ambientales, condiciones económicas de las comunidades afectadas, oportunidades para los trabajadores que se queden sin empleo, condiciones sociales y demás temas afines. En el plano legal, también se puede exigir una planificación del cierre de la mina para aclarar los roles y las responsabilidades de los diferentes actores.

#### ***Seguridad Financiera***

La mayoría de las economías industriales reconocen que algunas industrias (como plantas generadoras de energía, instalaciones químicas y minas) tienen la posibilidad de dejar grandes costos sociales a su paso. Para asegurar que no heredarán dichos costos, algunos gobiernos insisten en que las compañías deben asumirlos para proporcionar una especie de bono o garantía financiera de que cumplirán con sus planes de cierre. La compañía no se asegura en contra de cualquier eventualidad, simplemente garantiza que las obligaciones específicas del plan de cierre serán cumplidas. Esta garantía posibilita que el proceso se llevará a cabo incluso si la compañía no lo hace, como sucede en muchas ocasiones, lo que asegura la internalización de costos y una mayor eficiencia económica. Saber lo que se necesita cumplir es un poderoso incentivo para el mejor desempeño de la industria.

Los países en desarrollo en su mayoría no han iniciado esta conducta debido a diversas razones, las cuales dependen de las condiciones particulares de cada caso. Por ejemplo, las compañías pequeñas y medianas son importantes empleadores en muchos países y por lo cual se consideraría difícil dar una garantía realista. Los gobiernos pueden temer que los costos emanados de estas garantías causen un cierre prematuro y pérdida de los empleos. Además, algunos países recién han terminado de revisar sus leyes y regulaciones para crear incentivos a la inversión, y estas garantías – dado que en ocasiones tienen un alto costo – pueden considerarse obstáculos en este proceso. Además, muchos de estos países no tienen una capacidad y experiencia para lidiar con estos temas. Finalmente, el desarrollo de un plan eficaz requiere flexibilidad, lo cual implica a su vez discrecionalidad por parte de las autoridades. Dicha discrecionalidad implica demoras en los plazos y presenta oportunidades para la corrupción.

MMSD no ha desarrollado un modelo sobre qué se debe hacer, no obstante identificó que existe una necesidad por encontrar métodos para capturar los beneficios en materia de seguridad financiera y que pueden ser de ayuda para superar estos problemas. Las grandes compañías, organizaciones ambientales, gobiernos y otras entidades que desean resolver estos problemas comparten un interés común. Algunas de las sugerencias en este respecto son:

- Elaboración de procedimientos administrativos para desarrollar planes dentro de un período razonable y asegurar que las garantías terminarán cuando el plan se cumpla. El Banco Mundial y el PNUMA podrían ser una fuente de asesoría sobre cómo abordar estos temas.
- Establecer garantías basadas en estándares generales, como por ejemplo, acres o hectáreas de tierra afectada en lugar de realizar detallados cálculos de ingeniería.
- Apoyo para complementar la capacidad del gobierno mediante el propuesto Mecanismo de Apoyo al Desarrollo Sustentable.
- Adoptar un enfoque colectivo entre los países a través de entidades regionales como CAMMA, APEC Y SADC, para que este tema evite caer en el terreno de la competencia por la inversión.
- Reconocer que la seguridad financiera no es un modo eficaz de administrar a aquellos dedicados a actividades de minería artesanal y pequeña escala. Para estos actores, se deben desarrollar enfoques diferentes y la garantía sólo se debe aplicar a aquellos que estén por encima de un cierto límite en el tamaño de sus operaciones.

### ***Fondo de Apoyo al Desarrollo Sustentable***

Una versión de este Fondo, iniciado y financiado por la industria, se discutió anteriormente en esta Agenda. MMSD ha descubierto que algunos grupos consideran que dicho Fondo debe ser completamente independiente de la industria, con el fin de asegurar que el gobierno (y otros actores) no pierda importancia y pueda fortalecer su rol como autoridad independiente de la industria y como parte del sistema regulador de controles y equilibrios. Existen dos problemas con esta visión. Primero, si la industria no estuviera involucrada en su creación, ¿quién dará el primer paso para hacer el trabajo preliminar y ponerle Fondo en funcionamiento? Segundo, ¿es lo suficientemente atractiva la idea para alentar a los donantes que proporcionarían el modesto financiamiento que se requiere?



En el modelo de la industria, su función principal es la de proporcionar consejo técnico. En el modelo no-iniciado por la industria, ésta puede tener otros roles entre los que se incluyen:

- servir, cuando se solicite, como fuente independiente de desarrollo de capacidad o consejo para el gobierno en tópicos tales como planificación para eventualidades o ejecución de planes de preparación para emergencias estilo APELL;
- servir, cuando se solicite, como complemento para los departamentos gubernamentales en tareas técnicas como por ejemplo, inspección de seguridad de recintos de almacenamiento de residuos; y
- ayudar a gobiernos locales, compañías y otros a desarrollar Planes de Desarrollo Sustentable Comunitarios.

El actual legado de la minería y las plantas de procesamiento que operaron hace décadas o siglos es algo desalentador. Sin embargo, hacer mejoras en las condiciones de minas abandonadas pueden entregar inmensos beneficios ambientales y sociales con una inversión relativamente pequeña. Una vez que esté claro que los problemas ambientales o sociales en las minas que ya no están operando es una responsabilidad pública y no privada, entonces el financiamiento será responsabilidad de los gobiernos. No obstante, aun queda el problema de las minas que claramente son responsabilidad del sector público, y encontrar financiamiento para dicha rehabilitación es un enorme desafío.

#### ***Mecanismo de Yacimientos Minerales Abandonados***

Una propuesta que podría constituirse en punto de partida es la creación de un proceso similar, en parte, al Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF por sus siglas en inglés) para proporcionar recursos y apoyo técnico a los gobiernos en el tratamiento de minas abandonadas. Se pueden entregar subvenciones a los gobiernos con numerosas minas abandonadas, pero que poseen pocos recursos, como prioridades de atención urgente así como para que desarrollen propuestas que luego puedan ser financiadas.

Este Fondo aprobaría las solicitudes, dando prioridad a proyectos:

- donde la rehabilitación del legado ambiental genere empleos y sea fuente de sustento,
- donde el legado ambiental haya sido identificado como altamente peligroso y donde las actividades de recuperación ofrezcan los mayores beneficios,
- en países de bajos ingresos que tengan importantes problemas de legado de minas abandonadas, o
- donde existan legados sociales particulares de antiguos yacimientos mineros o comunidades mineras.

Las compañías mineras pueden asegurar el desarrollo de esta propuesta mediante la discusión y debate en la reunión de la Iniciativa Minera Global (*Global Mining Initiative*) que se realizará en Toronto en mayo de 2002. En la Cumbre de la Tierra sobre Desarrollo Sustentable, los líderes del mundo pueden sacar ventaja de que se encuentran en uno de los países mineros más importantes del mundo, con un importante legado de minas abandonadas, y utilizar esta oportunidad para destacar la necesidad de realizar un estudio de factibilidad con el fin de instituir un Fondo para Instalaciones Mineras Abandonadas. Para crear este fondo se requeriría que varias naciones se comprometieran con un programa para hacerlo viable por

varios años. En el actual clima político, el objetivo principal debiera ser la eliminación de la pobreza.

Pueden proponerse tres opciones para encontrar recursos financieros para la remediación de las minas abandonadas. De la misma forma que ninguno de los actores ha considerado la factibilidad de crear un Fondo para Instalaciones Mineras Abandonadas, tampoco se han preocupado por identificar estas fuentes alternativas de financiamiento. Quizás el desafío para aquellos que no concuerdan con estas ideas sea proponer alternativas viables al respecto.

Primero, una manera racional, económicamente hablando, de aumentar el dinero destinado a un fondo para minas abandonadas (más cercano a la consideración de los costos que no fueron internalizados en el período en se produjeron) sería fijar un impuesto o tarifa sobre la totalidad o algunas clases de productos minerales. Dada la impopularidad de incurrir en impuestos para artículos de uso generalizado (e.g. gravámenes en las actividades que afecten el clima global), esta idea tiene pocas posibilidades de ser aprobada.

Una segunda alternativa sería alentar contribuciones voluntarias al fondo por parte de la industria. Las asociaciones industriales se financian de esta manera; asimismo existen diversos sistemas de publicidad y promoción que la industria también ha financiado mediante este tipo de mecanismos. Para que esta propuesta tenga éxito, requiere la inclusión de una amplia gama de minerales, una amplia participación de la industria y un mecanismo para tratar el problema de las compañías que no se ajustan a las normas. Esta es una opción ambiciosa, pero la industria, por lo general, se inclina por sistemas de participación voluntaria en lugar de esquemas de tributación; sólo hay que encontrar una manera de hacer que esto funcione.

Una tercera propuesta es que el Banco Mundial considere su posible participación en algún Fondo para Instalaciones Mineras Abandonadas, como lo ha hecho antes en actividades similares. Podría revisar posibilidades para un Fideicomiso. Un programa de préstamos del IBRD, dirigido a sitios minerales abandonados y su impacto, podría ser una manera de avanzar en el corto plazo. Como todo préstamo, el dinero solicitado para estos propósitos debería ser devuelto en su totalidad. Aunque puede generarse importantes beneficios como empleo local y restauración del capital natural, estos beneficios podrían no producir el flujo de efectivo requerido para pagar los préstamos. Es por esta razón que se la opción del financiamiento voluntario suena más pertinente.

MMSD plantea una cuarta posibilidad, sin embargo no debe considerarse como una recomendación ya que no es un concepto totalmente desarrollado. Pero, en esencia, en algunas partes se ha sugerido que una posible fuente de recursos financieros podría derivarse de la venta de oro de los Bancos Centrales. Esta propuesta consistiría en que los bancos centrales que son parte del Acuerdo de Washington contribuyan voluntariamente al Fondo con un porcentaje (digamos un 10%) de las ganancias de cualquiera de sus ventas de oro. Si las ventas aumentan, lo actúa en perjuicio de las economías dependientes del oro, el fondo también crecería. El posible beneficio de esta propuesta es que ayudaría a estabilizar el precio del oro, creando un incentivo negativo de venta para los Bancos Centrales. En el caso de que vendieran, estaría disponible una forma de compensación para aquellos que actualmente dependen del sector de la minería de oro. Esta idea se ha presenta aquí simplemente como una tentativa, con el fin de tener una reacción a ésta y de ninguna manera está basada en un análisis exhaustivo de las políticas de los Bancos Centrales con respecto a la venta de oro. Un

estudio riguroso de cómo afectaría dicha propuesta a todos los involucrados debiera, obviamente, ser emprendido antes de continuar con esta opción. Una desventaja de este plan es que un producto en específico se erigiría como la fuente de financiamiento para la rehabilitación de todas las minas abandonadas.

El gobierno tiene una amplia gama de responsabilidades, que van desde la protección del patrimonio ambiental nacional hasta la promoción y protección de los derechos humanos y políticos de todas las personas de su territorio. Las leyes que posibiliten crear un marco para atraer la inversión deberían complementarse con otros cambios legales para asegurar que la inversión se traduzca en desarrollo. Esto implica revisar las legislaciones y regulaciones para asegurar que protegen los intereses de los pobres y que problemas tales como la reubicación de comunidades, la compensación por tierras y la pérdida de medios de subsistencia sean tratadas en un marco claro y equitativo. También significa que debe haber un sistema apropiado de sanciones para prevenir actividades peligrosas para sus habitantes y el medio ambiente. Por último, significa que los ciudadanos o grupos que consideran que han sido perjudicados necesitan acceso a la justicia. La mayor parte de los países proporcionarían este acceso más que nada mediante sus propios sistemas de justicia, en lugar de hacerlo a través de otros sistemas. Pero, a menos que estas instituciones sean eficaces, la acción se desplazará a cualquier otra parte: el Banco Mundial, litigios en las cortes del país de origen de las multinacionales o sistemas privados tales como el arbitraje.

#### ***Revisión del Marco Legal y Económico para el Desarrollo Sustentable***

Los países con un desarrollo minero importante pueden considerar la revisión exhaustiva de sus marcos legales y su impacto en el desarrollo sustentable. Aunque dicha revisión debe respetar las necesidades de inversión, se debe enfocar en cómo convertir esta inversión en oportunidades para el desarrollo sustentable. Este examen sería beneficioso mientras no sea un proceso gubernamental exclusivo, sino una discusión abierta que involucre a todos los actores claves de la industria, el sector laboral y la sociedad civil.

#### ***Identificar los Vacíos de Capacidad***

Las entidades gubernamentales responsables de manejar los impactos (social, económico y ambiental) del desarrollo del sector de los minerales deben disponer de los recursos adecuados. Un complemento para cualquier revisión de la legislación nacional podría ser una revisión de los recursos disponibles para los diversos departamentos encargados de administrar la riqueza mineral, así como convertir la inversión en oportunidades para el desarrollo a largo plazo. Esto requerirá un análisis de la habilidad del gobierno en todos los niveles para utilizar ingresos de proyectos de modo eficaz para objetivos de desarrollo. Esta revisión puede llevarse a cabo de modo que los actores sociales importantes en el ámbito nacional puedan entregar sus puntos de vista.

### **Otros Actores**

#### ***El Banco Mundial***

El Banco Mundial tiene un rol fundamental en este sector. Ha demostrado ser eficaz en impulsar acciones, como se comprueba con su liderazgo en la promoción de la reforma de los códigos mineros de muchos países, además de su apoyo a las políticas nacionales de desarrollo sustentable. Este informe ha discutido el posible impacto que tendrían las barreras

arancelarias en los países en desarrollo que dependen de los minerales. También podría haber un mayor análisis de los subsidios, el cual será especialmente relevante para los países de bajos ingresos. El Banco Mundial también está involucrado en la reflexión sobre su rol en el sector a través del estudio independiente Revisión de las Industrias Extractivas, el estudio interno sobre Grupo de Evaluación de Operaciones y su reflexión crítica sobre su Departamento de Minería. El Banco Mundial puede jugar un rol decisivo en profundizar la agenda del desarrollo sustentable, ya que tiene muchos elementos a su favor:

- *El Banco Mundial tiene fuertes vínculos con los gobiernos tanto de países industrializados como en desarrollo:* donde ha sido efectivo en promover la creación de marcos políticos y legislativos apropiados para la inversión
- *El Banco Mundial ha desarrollado estándares que han llegado a convertirse en norma para la industria:* las Guías de Operación del Banco Mundial y las políticas de resguardo que inicialmente fueron diseñadas para el uso interno del banco, posteriormente se han convertido en la plataforma sobre la que los bancos comerciales y otras instituciones financieras evalúan proyectos y toman decisiones.
- *El Banco Mundial dispone de un mecanismo de resolución de disputas:* una deficiencia clave identificada en este informe es la falta, en todo nivel, de mecanismos de resolución de disputas que sean equilibrados y eficaces. El CAO de la Corporación Financiera Internacional y el Panel de Inspección son mecanismos de resolución a los cuales ha llegado un número significativo de disputas.
- *El Banco Mundial es líder en financiamiento para el sector de los minerales:* El Banco también tiene sólidas relaciones con los bancos regionales de desarrollo, organismos de crédito de exportación, departamentos de garantía de inversión, prestamistas comerciales, accionistas y aseguradores interesados en el sector de los minerales. Esto lo convierte en un eficaz representante de estos intereses para resolver problemas comunes.

El éxito en ayudar a los países a desarrollar reformas institucionales, políticas y legales para fomentar la inversión en el sector minero ha generado algunos problemas de asimetría. Mejores sistemas para otorgar concesiones mineras, reconocer títulos mineros y proporcionar la seguridad de la tenencia de tierras en sistemas legales débiles o inseguros han servido como fomento a la inversión. Pero no han sido debidamente acompañados por las respectivas reformas diseñadas para obtener ventaja de las oportunidades que genera esa inversión en materia de impulso al desarrollo sustentable.

#### ***Apoyo a las Revisiones de los Esquema de Políticas Nacionales***

Los países pueden emprender una revisión de la pertinencia de sus marcos políticos para asegurar que la inversión cataliza el desarrollo de manera eficaz. El Banco Mundial podría entregar préstamos o subsidios a los gobiernos para apoyar estos procesos. Futuros esfuerzos para lograr reformas institucionales o legales podrían basarse en conceptos que surgen de estas revisiones nacionales.

#### ***Puntos de Referencia para el Desarrollo de Capacidad***

Aunque el Banco Mundial ha estado apoyando el desarrollo de la capacidad en este sector, sería útil que se desarrollara una descripción más clara del tipo de capacidades que se necesitan y aquellas ya existentes. El Banco Mundial está en buena posición para trabajar con funcionarios de gobierno y otras personas para desarrollar una visión clara de cuáles deben ser aquellas capacidades.

La Revisión de Industrias Extractivas es un proceso generado por el Grupo del Banco Mundial para evaluar su rol futuro en las industrias extractivas y producir un conjunto de recomendaciones que guiarán la participación del Banco Mundial en los sectores de la minería, el petróleo y el gas. Este tiene la posibilidad de ayudar a aclarar la visión de cómo se articula el sector de los minerales en el paradigma del desarrollo sustentable.

#### ***Participación Más Amplia con los Actores Sociales***

Se ha sugerido que el Banco Mundial podría aclarar, en sus presentaciones del cuerpo supervisor de la Revisión de las Industrias Extractivas, su voluntad para buscar una mayor participación con todos los elementos del sector. El objetivo sería desarrollar un complemento específico para el sector con respecto a las pautas existentes y que abordara algunos de los temas que se relacionan específicamente con los proyectos mineros. El Banco Mundial podría asumir el liderazgo y un rol como consejero experto en cualquier etapa. El complemento específico también incluiría el tema de seguridad financiera para los costos de cierre.

#### ***Seguridad para los Costos de Cierre***

El Banco Mundial ha hecho mucho al considerar los beneficios de la seguridad financiera para los costos de cierre tanto ambientales como sociales en este sector y sobre cómo incorporar dicho requisito en los créditos para empresas mineras. Un problema clave es que el progreso podría requerir alguna acción conjunta entre los principales prestamistas del sector. El Banco Mundial podría jugar un importante rol para organizar discusiones sobre la factibilidad y voluntad de alcanzar un acuerdo entre los prestamistas más importantes en esta área para establecer un conjunto de pautas con el fin de garantizar las obligaciones al término de las operaciones.

#### ***Iniciativa para Comunidades y Pequeña Minería (CASM)***

Debido a que el Banco Mundial tiene experiencia en los procesos de desarrollo nacional y local, puede ayudar de gran manera al tema de la minería artesanal mediante, por ejemplo, su continuo apoyo a la Iniciativa para Comunidades y Pequeña Minería.

#### ***Contribución al Fondo de Apoyo al Desarrollo Sustentable***

La colaboración y apoyo del Banco Mundial también pueden ser vitales en el desarrollo de un Fondo de Apoyo al Desarrollo Sustentable y puede ayudar a desarrollar un modelo integrado para la planificación del cierre de minas. Podría, por ejemplo, hacer préstamos a los gobiernos para ayudarlos a obtener ventaja de los servicios proporcionados por este mecanismo. El Banco Mundial también puede aconsejar con respecto a cómo se podría estructurar este mecanismo y qué actividades principales debieran estar entre sus prioridades.

#### ***Planes de Apoyo al Desarrollo Sustentable Comunitario***

El Banco Mundial puede evaluar la utilidad de requerir o impulsar esquemas contractuales en los Planes de Apoyo al Desarrollo Sustentable Comunitario financiados por la Corporación Financiera Internacional u otras entidades del Banco Mundial. Estos podrían aclarar los roles y responsabilidades de la comunidad, la compañía y el gobierno anfitrión con respecto al desarrollo sustentable, extendiéndose desde el cierre hasta la fase posterior al cierre.

## *Prestamistas Comerciales*

### ***Asegurar la Disponibilidad de un Mecanismo Justo para la Resolución de Disputas***

Los prestamistas pueden exigir la disponibilidad de un mecanismo de resolución de disputas eficaz para las personas u organizaciones afectadas como condición para realizar el préstamo. Algunos países tienen un gran nivel de acceso a la justicia, con sistemas y procedimientos judiciales abiertos. Es probable que donde no exista un mecanismo de resolución eficaz para las preocupaciones económicas, ambientales o sociales de la comunidad, los conflictos emanados representen un mayor riesgo para los proyectos. En lugares donde las entidades del Banco Mundial entregan parte del préstamo, los procedimientos mediadores pueden ser una salida para las quejas. Bajo la Declaración propuesta por la industria, descrita anteriormente, se establecería un mecanismo de resolución de quejas y disputas, disponible para las compañías que la suscriban.

Si no se aplica ninguna de estas opciones, los bancos pueden requerir una revisión de los mecanismos de resolución de quejas y disputas disponibles para resolver los problemas claves que frecuentemente generan conflictos, como por ejemplo: las disputas por adquisición de tierras, reubicación de comunidades, pérdida de medios de subsistencia, problemas ambientales o demandas interpuestas a la compañía por incumplimiento de sus compromisos con los individuos o la comunidad. La presión recaería en el postulante al préstamo, ya que tendría que demostrar la existencia de un mecanismo abierto y accesible para resolver las disputas. Si no existe tal mecanismo, el postulante al préstamo puede proponer una solución apropiada, como un mecanismo independiente de arbitraje. Si no puede recurrirse a ninguna de las anteriores soluciones, sería inapropiado realizar el préstamo. El interés de los prestamistas comerciales en asegurar que este es un elemento presente en todo programa de préstamos debe ser evidente; en los casos en que no se cuente con una manera abierta para resolver con justicia las disputas, se producirá una presión cada vez mayor sobre los bancos para que actúen como juez y jurado, rol que la mayoría de los bancos no desea y para el que no están del todo calificados.

### ***Apoyo para el Código Industrial de Desarrollo Sustentable***

Si se aprueban la Declaración y Código propuestos, los prestamistas comerciales pueden apoyarlo como un medio para tener un mejor manejo del riesgo. De hecho, puede llegar a tener un valor apropiado en las decisiones de crédito. Podría producir procesos de aprobación más fáciles, ya que algunos elementos de garantía ya estarán presentes, o generar un interés más favorable u otros términos.

## ***Aseguradoras***

Existen algunas oportunidades que pueden ser de interés para las aseguradoras. Estas compañías se beneficiarían con la reducción del riesgo. Si el nivel de riesgo es demasiado alto, existen algunos tipos de productos que las aseguradoras no podrían proporcionar razonablemente. En los casos donde el riesgo se maneja de menor manera, las aseguradoras podrán contar con una gama más amplia de productos de seguros u ofrecer sus actuales productos en mayores cantidades. Si el nivel de riesgo disminuye, los aseguradores podrían y reconocerían esto mediante tasas de seguro preferenciales.

### ***Apoyo al Código Industrial***

La industria de seguros puede seguir cuidadosamente la elaboración de la Declaración y el Código industrial propuestos (quizás, participar en su diseño) para maximizar estas oportunidades comerciales. Si la Declaración y el Código resultan ser herramientas eficaces para manejar el riesgo, la industria de seguros podría reconocer esto en los productos que ofrece a las compañías que adoptan el Código o en las tasas que les aplica.

### ***Consejo para el Fondo de Apoyo al Desarrollo Sustentable***

Además, la industria de seguros tiene mucho interés en evitar accidentes y emergencias. A la mayoría de las compañías de seguros les agrada ver inspecciones más frecuentes y eficientes en instalaciones claves, como los depósitos de residuos. Los costos de transacción para que las aseguradoras realicen por sí mismas las inspecciones son elevados. Las funciones que se han propuesto para el Fondo de Apoyo al Desarrollo Sustentable podrían ser, por lo tanto, de gran interés para las aseguradoras. Estas podrían participar en el diseño del mecanismo y en la definición de sus tareas para asegurar los máximos beneficios comerciales. Las aseguradoras podrían considerar si estos beneficios son suficientes para ameritar un apoyo financiero por parte de la industria de seguros, ya que esta industria antes ha apoyado en el pasado a otras organizaciones colectivas encaminadas a la reducción de riesgos.

### ***Inversionistas Accionarios***

Es posible que los inversionistas accionarios deseen evaluar el grado de importancia que la participación de la compañía a la Declaración y el Código tendría para el riesgo de los inversionistas y el valor de las acciones. El código está diseñado para iniciar con instalaciones mineras individuales para luego aplicarse en todas las compañías, tal como se hizo con el sistema ISO. Si esto es así, aumenta el interés que pudiera generarse entre los inversores.

### ***La Fundación y Organismos de Naciones Unidas***

Las Naciones Unidas y muchas de sus organizaciones tienen mucho que ofrecer en una transición hacia el desarrollo sustentable en el sector de los minerales. Entre los puntos fuertes que puede generar sobresalen dos: primero, Naciones Unidas patrocina el Pacto Global, iniciativa en desarrollo para la cooperación entre el sector privado y otros interesados de la sociedad mundial. La propuesta para un Código sobre Desarrollo Sustentable para la industria puede vincular de manera explícita las industrias minerales con el Pacto Global. Segundo, las organizaciones especializadas del sistema de las Naciones Unidas, incluyendo el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo y la Organización Internacional del Trabajo tienen inmejorables contactos con gobiernos miembros de la ONU, como también conocimientos especializados que pueden ser muy útiles para desarrollar marcos gubernamentales para el desarrollo sustentable.

Un punto fuerte (y a la vez débil) de los distintos fondos y organismos de ONU es que tienen distintos sistemas de trabajo y diferentes formas de contacto con el sector gubernamental: ministerios financieros, ministerios de trabajo, ministerios ambientales, etc. Esto puede crear fragmentación de esfuerzo, lo que es un reflejo de la segmentación existente en muchos gobiernos en el ámbito local, regional y nacional. Si se puede lograr un enfoque conjunto entre los fondos y organizaciones de ONU, esto podría ayudar a lograr un enfoque

más coherente por parte de los gobiernos: integrar políticas para el desarrollo sustentable que sean iguales para todos los ministerios y departamentos. Un segundo punto débil del sistema de Naciones Unidas es su falta de recursos.

Si se pudieran solucionar estos dos puntos débiles, Naciones Unidas podría jugar un rol fundamental en dos tareas vitales:

- Aunque los gobiernos nacionales tienen, y hace bastante tiempo han logrado, un marco que es capaz de atraer la inversión hacia el sector de los minerales, muchos de ellos aún no logran un marco igualmente sólido para transformar esta inversión en desarrollo sustentable. Esta es la tarea que emerge para la próxima década en este sector. En general, está claro que algunos de los elementos de esta estructura existen; estos elementos los cuales se describen en el Capítulo 14 de este informe. Pero para avanzar desde esta primera descripción conceptual, y dar cuerpo a los detalles y transformarla en legislación, regulaciones y políticas habrá por delante una difícil tarea y se requerirá un esfuerzo coordinado. Aunque el Banco Mundial tendrá un rol influyente en este proceso, la ONU necesita llevar a cabo esfuerzos hacia la misma dirección.
- Para que este marco sea eficaz se necesitará un esfuerzo coordinado para identificar áreas en que exista carencia de capacidad en la industria, la sociedad civil y el gobierno. Los organismos de la ONU pueden jugar un rol decisivo en el desarrollo de capacidad de los gobiernos para poner en práctica el marco del desarrollo sustentable.

Pero estos roles requieren tanto de un grado de coordinación entre los organismos de Naciones Unidas (el cual aun no se ha logrado), como de los recursos para hacer realidad esta posibilidad. Un rol fundamental para obtener el resultado deseado lo puede jugar la Fundación Naciones Unidas.

La Fundación ONU podría;

- promover que los distintos organismos de la ONU acuerden un enfoque conjunto de ONU sobre lo que significa el desarrollo sustentable para el sector de los minerales; y
- proporcionar los fondos para los organismos y fondos pertinentes a la ONU en el impulso de programas creíbles (aunque modestos) de apoyo al sector, lo cual podría atraer la ayuda de otros donantes.

### ***El Rol de las Organizaciones No Gubernamentales***

La sociedad civil incluye un variado grupo de actores: desde individuos hasta una gama de ONG la cual incluye grupos comunitarios y ambientalistas, institutos políticos, iglesias e instituciones de caridad entre otros. En términos de influencia en el sector de los minerales, las ONG más prominentes han sido organizaciones de campaña que se centran en temas mineros.

Las ONG tienen al menos cinco roles. Estos son:

- Monitorear las actividades de gobiernos, compañías y organizaciones internacionales y actuar como mecanismo de control en el desempeño social y ambiental a través de la concientización pública sobre los abusos.



- Defender a grupos particulares de la sociedad, como por ejemplo pueblos o comunidades indígenas y asegurar que los puntos de vista de estos grupos sean escuchados en aquellos ámbitos políticos a los que no podrían acceder de otro modo.
- Defender y presionar por posiciones políticas específicas y a menudo, aunque no siempre, reflejar los deseos de una representatividad más amplia.
- Proporcionar servicios que complementen los de gobiernos, compañías u organizaciones internacionales, o asegurar que los servicios proporcionados por otros actores sean entregados de manera más eficaz y equánime.
- Promover la investigación y creación de ideas nuevas.

Tradicionalmente, las ONG han realizado la invaluable función de proporcionar puntos de vista alternativos, realizando tareas de investigación en temas de políticas y asegurando su difusión. Esto ha favorecido una toma de decisiones equilibrada, presionando a autoridades legislativas y administrativas, utilizando litigios para defender los derechos públicos o los de aquellos que de otro modo no podrían hacerlo, y, por último, dirigiendo campañas para presionar a favor o en contra de acciones de gobiernos, organizaciones internacionales o compañías. Estas entidades actúan como distintas maneras de controlar el abuso de poder en la sociedad.

En funciones como proveedoras de servicios, las ONG dan alimentos, vestido, albergue y educación a las personas; entregan atención médica y desarrollan la capacidad de individuos y comunidades para que tengan un futuro mejor. Todos los gobiernos tienen limitaciones con respecto a sus recursos y las maneras en que estos se entregan. Por lo tanto, las ONG son importantes como fuentes complementarias de estos recursos. Del mismo modo, las ONG no sufren la inercia que a menudo experimentan los gobiernos que trabajan en el proceso democrático. El trabajo de las ONG es decisivo para mediar entre la amplia uniformidad con la cual los gobiernos proporcionan servicios y la enorme diversidad de personas que los necesitan.

### ***Apoyo para el Desarrollo Sustentable***

Es importante que estas organizaciones sean apoyadas y se fortalezca su capacidad para contribuir a los objetivos del desarrollo sustentable. Existe una gran probabilidad de que las ONG aventajen a los demás en la Agenda para el Cambio, si pueden demostrar que han considerado los valores y puntos de vista de otros actores sociales. Esto no significa disminuir la fuerza de sus argumentos, sino que implica demostrar que los puntos de vista defendidos y las posiciones que han sido adoptadas reflejan un enfoque que considera los derechos de los demás actores sociales. Por ejemplo, las soluciones propuestas serán aceptadas con más facilidad si provienen de un proceso que claramente ha considerado compensaciones.

### ***ONG como Defensoras***

Para maximizar la habilidad de mantener instituciones que consideren y aseguren que los derechos de grupos marginados sean respetados es necesario que la información se presente de una manera creíble. En tanto los demás actores tengan mayor confianza en que la información recibida por parte de las ONG es correcta, más estarán motivados o presionados a actuar.

Internet y la revolución en materia de información han abierto importantes oportunidades para que las ONG realicen campañas de trabajo más eficaces Sin embargo, esta revolución también ha creado desafíos y riesgos. Estos desafíos, entre otros, incluyen la presión de digerir cada vez mayores cantidades de información sobre temas tratados sin la debida profundidad y las organizaciones de las cuales no se tiene un conocimiento directo. Así es clara la necesidad de una investigación más rigurosa.

### ***Asegurar la Credibilidad***

Una ONG se puede proteger a sí misma de la información errónea al desarrollar una política de investigación y seguridad que aplicará a la información que utilice.

En el largo plazo, la habilidad de la comunidad de ONG para influenciar las políticas se relacionará directamente con su credibilidad. Estas organizaciones deben apearse a los mismos estándares que exigen a las demás, asimismo deben estar preparadas para demostrar que dichos estándares de rendimiento se están cumpliendo dentro de ellas.

La eficacia de una organización puede ser afectada por la reputación de otras entidades que pertenecen a la misma área de interés. Tal como sucede con cualquier grupo de organizaciones, algunas ONG se desempeñan mejor que otras.

### ***Mantenimiento de la Reputación***

Así como el enfoque del sector de la minería, los minerales y el sector de los metales se apoya en una figura de liderazgo para elevar la barra de desempeño colectivo, y se alienta a los demás a adoptar estándares superiores, en la comunidad de ONG también se necesita de liderazgo para impulsar un estándar de desempeño que se pueda verificar y que sea aceptable para el amplio de la sociedad. Esto requiere una acción colectiva, pero aumentará en gran manera la posición de las ONG y su habilidad para influenciar debates claves.

### ***ONG como Proveedoras de Servicios***

Las ONG han asumido roles esenciales en la provisión de servicios mediante el desarrollo de sólidos conocimientos especializados, partiendo desde las mismas bases en las comunidades locales, teniendo una conciencia del conocimiento local y manteniendo flexibilidad en su enfoque operativo. A medida que el financiamiento del desarrollo ha cambiado del gobierno a programas de ayuda y de ahí la búsqueda de inversión extranjera indirecta, las ONG proveedoras de servicios han comenzado a evolucionar para adaptarse a esta nueva realidad.

Si el mundo sigue estrategias basadas en la inversión privada, los interesados en el desarrollo deben interactuar de modo coherente con esos inversionistas. Al mismo tiempo, la utilidad que representan las ONG se basa en su independencia y existe el temor de que esta interacción con el sector privado la comprometa.

### ***Revisión Interna***

Todas las políticas de ONG podrían ser debatidas completamente dentro de la organización y generar un análisis crítico del grado en que las actuales prioridades y objetivos de la organización ayudan a alcanzar los objetivos y respetan las metas del desarrollo sustentable. El desafío clave es desarrollar modelos que preserven claramente la independencia, mientras se busca una interacción más cercana con las organizaciones que, para bien o para mal, son los principales inversionistas del desarrollo económico.

## *Instituciones Educativas y de Investigación*

Un elemento vital para adoptar el enfoque presentado en esta Agenda para el Cambio es la necesidad de avanzar más allá de un marco gubernamental orientado a atraer inversiones al sector de los minerales. Así es necesario llegar a un esquema en el que sea posible utilizar esa inversión como un catalizador eficaz para el desarrollo sustentable y su cumplimiento. Si va a surgir un nuevo marco, los puntos claves debieran ser definidos claramente. La comunidad investigadora es esencial en este proceso. A medida que se desarrolla este nuevo marco, surgirá la necesidad de que sea implementado por una generación de profesionales que comprendan de mejor manera estos problemas. Las instituciones educativas y de investigación tienen grandes tareas para enfrentar este desafío.

Existe la necesidad fundamental de volver a concebir de qué manera el currículum de los profesionales de la minería puede incorporar una base sólida en los temas económico, social, ambiental y de gobernabilidad concernientes al desarrollo sustentable. Esto puede incluir la creación de cursos especializados en la materia, tanto para actuales estudiantes como para aquellos que ya trabajan en la industria. Para garantizar una mayor eficacia en esta misión educativa, los académicos también tienen que asegurar que el concepto de desarrollo sustentable pueda ser difundido en el currículum general. También existe la necesidad de que un enfoque informado sobre los temas de recursos naturales en general y los tópicos mineros en particular pueda encontrar una recepción más amplia en otras áreas de enseñanza.

Las instituciones de investigación podrían revisar las oportunidades que presenta el desarrollo sustentable y las maneras de obtener ventaja de éstos para beneficio de la sociedad. Analizar dentro del marco pertinente cómo avanzar desde la búsqueda de inversión a la creación de beneficios duraderos es una tarea difícil y digna de los mejores investigadores.

La investigación y el desarrollo de un currículum no pueden realizarse sin financiamiento. Quienes aportan fondos para investigación pueden revisar sus enfoques basándose en una visión de desarrollo sustentable con un rol clave de los sectores de los minerales e identificar dónde están los vacíos y cómo implementar esa visión. Aunque la industria tiene un claro interés en invertir en su propio futuro, aunque depender de una sola fuente para la solución de este problema por parte hará surgir las dudas de siempre sobre la imparcialidad de los resultados. La mejor solución podría ser una conferencia de los principales donantes, los representantes de instituciones educativas y de investigación con interés en el campo y los representantes de la industria con el fin de discutir un enfoque coordinado para generar los cambios necesarios.

## **Iniciativas Específicas que Involucran Múltiples Actores**

### ***Una Organización Indígena Internacional***

En el primer taller organizado por MMSD sobre pueblos indígenas y minería, se sugirió que debiera crearse una organización indígena internacional para prestar asesoría estratégica, así como para dirigir y vigilar el desempeño de la industria en el campo de las relaciones indígenas. Esta organización podría, con la ayuda de los gobiernos y la comunidad internacional, supervisar la implementación de una serie de principios básicos sobre relaciones con pueblos indígenas para ser incluidos en el Código del Desarrollo Sustentable para el sector de los minerales. Los donantes gubernamentales y la comunidad internacional

podrían apoyar la creación de esta organización. En el segundo taller de MMSD sobre pueblos indígenas, realizado en Perth, se aprobó y perfeccionó esta idea.

### ***Áreas Protegidas e Iniciativas Mineras***

Es posible mejorar los actuales sistemas de toma de decisiones referidos a minería y conservación de áreas protegidas. Para esto se necesita que gobiernos, comunidades, organizaciones conservacionistas y compañías mineras trabajen en conjunto para:

- Desarrollar un paquete de guías sobre ‘mejores prácticas’ en la minería con respecto a áreas protegidas bajo las categorías V y VI de IUCN. Analizar asimismo las actividades mineras cercanas a áreas protegidas y minas heredadas en áreas protegidas, así como la incorporación de áreas con potencial explotación mineral en la toma de decisiones sobre nuevas áreas protegidas. Esto puede ser analizado en el Congreso Mundial sobre Parques (World Parks Congress) por realizarse en el año 2003 y en otros foros pertinentes.
- Estudiar cómo mejorar la composición UICN y fortalecer la aplicación de sus categorías de áreas protegidas;
- Definir un conjunto de principios y procedimientos de mutuo acuerdo que deben ser aplicados cuando se piensa rediseñar un área protegida o modificar sus límites;
- Empezar un ejercicio de mapeo para identificar la escala y el grado de amenaza que representa la minería para las áreas protegidas;
- Participar en sociedades de investigación y de desarrollo de capacidad sobre estos temas con otros sectores, en especial con la industria del gas y el petróleo. Estas sociedades deben asegurar que los intereses comunitarios locales se tomen en consideración;
- Realizar una serie de estudios de caso y de mejores prácticas sobre mecanismos innovadores en áreas protegidas, como por ejemplo, indemnizaciones o compensaciones.

### ***Guías para la elaboración de reportes***

Un sistema coherente de guías debe asegurar que los aspectos claves de la práctica de la compañía se informen públicamente siguiendo un estándar, el cual informe a los actores sociales sobre el desempeño de las corporaciones y sobre proyectos importantes. Esto requiere el desarrollo de un sistema de informe e indicadores de rendimiento que considere las innovaciones y diferencias en detalle. El sistema sólo trabajará bien si existe confianza en la transparencia y responsabilidad de aquellos que producen el informe – en los sistemas creados para este propósito, en los mecanismos utilizados para generar la información y en el proceso para informar los datos de un modo que puedan ser utilizados por los receptores.

El sistema para la elaboración de informes debe contar con el apoyo de un amplio y diverso espectro de actores, quienes, por lo tanto, deben ser partícipes en su construcción. Ha habido mucha discusión sobre la necesidad y la forma de un sistema de elaboración de informes específico para el sector de los minerales. Muchas compañías ya se encuentran trabajando en un conjunto interno de guías para la elaboración de informes que reflejen el pensamiento actual sobre el desarrollo sustentable. Lo que hace falta es la creación de un sistema de informe unificado.

Para el desarrollo de guías para la elaboración de informes en el sector de los minerales se requiere lo siguiente:

- Una organización multilateral importante como el Banco Mundial puede reunir un grupo de expertos para que redacte un grupo de principios y pautas operacionales sobre la presentación de informes. Organizaciones tales como el Banco Mundial y PNUMA, al igual que asociaciones y empresas del sector de los minerales, debieran participar en el desarrollo de las guías.
- Para definir estas indicaciones, el sector debe trabajar con organizaciones como la *Global Reporting Initiative* y la Organización Internacional Normas (ISO) como un paso más para poder comparar los distintos sectores y asegurar la transferencia de la tecnología existente.
- Investigar la identificación y el desarrollo de indicadores claves para que se mantenga la necesidad de contar con informes públicos. Organizaciones como la Red de Investigación sobre Minería y Energía (MERN por sus siglas en inglés), que han asumido un papel principal en este campo, deben continuar desarrollando la comprensión, elaboración, interrelación y aplicación en sistemas de administración más amplios de los indicadores. El objetivo final sería construir un conjunto de indicadores generales “necesarios”, pertinentes para este sector a nivel del proyecto y de la empresa, apoyado por un segundo grupo de indicadores que pueden o no ser aplicables en sitios de explotación específicos.
- La ONU, el Banco Mundial y los gobiernos tienen un rol en la creación de un circuito de intercambio de información. PNUMA, en particular, podría ser el depositario de la información y aprendizaje de los indicadores, y las experiencias que utilicen estas entidades. Del mismo modo, algunas organizaciones industriales, como ICMM y otras, tienen un rol en asegurar que sus miembros comprenden y adoptan los estándares especificados en los principios y criterios de informes públicos.

## Una Perspectiva de lo que Se Puede Lograr

La industria de la minería y de los minerales existe quizás desde hace 8.000 años, aunque con el paso del tiempo ha cambiado considerablemente. Es probable que estemos cerca de un buen cambio que dure por más tiempo y que continuará evolucionando. Es mejor para todos si evoluciona hacia un marco que aumente la seguridad en beneficio de los intereses de aquellos afectados por el sector. Este marco necesita crear un ambiente comercial propicio para la compañía cuyos intereses se relacionan cada vez más, y son complementarios, con las aspiraciones de los demás actores. Este marco requiere un mundo en que los derechos y las responsabilidades de todos los actores estén claros. (Ver Tabla 16–1.)

<b>Tabla 16–I. Hacia un Futuro Sustentable</b>	
<b>El escenario que debemos dejar atrás</b>	<b>El escenario del desarrollo sustentable</b>
Ingresos del sector de los minerales que se gastan lejos del conocimiento público para el beneficio de unos pocos	Riqueza mineral que se utiliza de modo transparente y que apoya cada vez más el desarrollo sustentable
Largas disputas con propietarios de tierras respecto a la compensación que da pauta a resentimientos	Disputas resueltas de manera eficiente y ampliamente reconocidas como justas
Barreras arancelarias y no arancelarias a los países en desarrollo que fomentan la creación de industrias para agregar valor a los productos minerales	Iguals condiciones para todos
La minería como una amenaza a las áreas protegidas y a la biodiversidad	Una actividad minera como fuente de ingresos para asegurar un manejo más sólido y la protección de las áreas decisivas para la biodiversidad y su expansión
Los proyectos minerales establecen sus propias normas en enclaves protegidos	Un sistema compartido de leyes y normas que se aplique a todos
Decisiones arbitrarias tomadas lejos del conocimiento público basadas en factores no revelados	Las decisiones se toman públicamente, previa consulta a las partes afectadas, basadas en criterios claros
Minería y reciclaje se consideran mutuamente como amenaza	Un enfoque integrado para el uso y manejo de los materiales
Los consumidores no tienen idea de dónde vienen los minerales que usan	Los consumidores saben de dónde provienen los minerales que utilizan y actúan cada vez más según este conocimiento
Al encender la televisión no sorprende que los proveedores cometan abusos a los derechos humanos o al medio ambiente	El conocimiento de las cadenas de suministro es utilizado para manejar proactivamente los riesgos y reducir al mínimo las sorpresas
La minería representa una amenaza para los pueblos, sociedades y cultura indígenas	Una industria mineral que trabaja en sociedad con las comunidades indígenas para proporcionar una base sobre la cual tengan más control sobre su futuro
La minería y las plantas de procesamiento son peligrosas y tóxicas para el trabajador y la salud pública	Las industrias minerales impulsan la promoción de mejoras sustentables en el ámbito de la salud pública
Amarga animosidad entre las compañías y sindicatos; mayor desempleo y trabajadores incapacitados a los que nadie les presta atención	Una industria segura y productiva que se preocupa de las personas que va dejando atrás
Un legado de pueblos fantasmas, pobreza y contaminación	Una planificación integrada para beneficios sustentables en la parte social, ambiental y económica en la fase posterior al cierre
Intercambios breves y principalmente accidentales sólo entre algunos actores sociales	Un diálogo inclusivo, intencional y continuo que involucra círculos cada vez más amplios de actores sociales

## **El Proceso a Partir de Ahora**

El proyecto MMSD llama activamente a todas las personas u organizaciones interesadas a comentar este Borrador del Informe. Mientras más completa sea la aprobación de estas ideas, mejores serán los resultados. Se aceptarán comentarios hasta el 17 de abril de 2002.

El proyecto pretende finalizar el texto del informe y hacerlo público el 1 de mayo de 2002, aunque el informe final impreso no estará disponible sino hasta junio. El proyecto dejará de existir formalmente a partir de esa fecha. El informe será un intento para mostrar el debate sobre desarrollo sustentable en el sector de los minerales al momento de su redacción y para generar conclusiones basadas en este informe. El diálogo ya existía mucho antes de MMSD y continuará por mucho tiempo más una vez que finalice el proyecto.

Sin embargo, los diferentes desafíos que enfrenta el sector –obvios para todas las partes involucradas, gobiernos y la sociedad civil – pueden extremadamente variados como para facilitar su discusión. Se pueden perder las oportunidades, si no existe un proceso dinámico que ayude a conducir el debate hacia donde sea mejor para todos. Si existe una lección del pasado en el sector, es que la discusión, dejada a la casualidad o a su suerte, con frecuencia terminará en un estancamiento.

La próxima conferencia de Toronto representa una importante posibilidad para impulsar este debate hacia direcciones constructivas. El punto preciso hacia dónde se dirija, dependerá de sus participantes. Sin embargo, es posible que se alcancen algunos de los siguientes objetivos:

- La conferencia de Toronto puede ser una instancia para establecer prioridades, no sólo para la industria o el gobierno, sino para a una amplia gama de actores del sector, para permitir a todos éstos centrarse en un número manejable de asuntos en el mediano plazo.
- Puede establecer algunas pautas para el proceso dirigidas a temas específicos y dar a todos los interesados una mayor confianza en su legitimidad así como reducir los costos de transacción que implica su creación.
- Puede definir los próximos pasos a seguir. Esto es importante para dar a todos los participantes la confianza de que habrá una acción futura. El temor de muchos ha sido que la actual preocupación por el desarrollo sustentable en el sector de los minerales sólo será un ejercicio excepcional más que el comienzo de un compromiso de largo plazo necesario para un progreso real.

Después de Toronto, la Cumbre de la Tierra sobre Desarrollo Sustentable será una importante oportunidad. Proporcionará un foro de atención mundial en el desarrollo sustentable: es organizada por un país que está entre las principales economías mineras del mundo y en una ciudad construida a partir del desarrollo del sector de los minerales. Tendremos pocas oportunidades en nuestra generación para presentar el papel que tiene el sector de la minería, los minerales y los metales en el desarrollo sustentable ante una audiencia más interesada. La oportunidad no debe ser desperdiciada.

La forma de obtener provecho de esta oportunidad se discutirá, por supuesto, internamente entre todos los grupos de actores sociales. Este asunto también se discutirá en la conferencia de Toronto.

Es poco probable que en la Cumbre de la Tierra se llegue a alguna resolución definitiva, pero puede ser un importante primer paso para establecer el marco para impulsar un desarrollo mejor y más rápido del debate.

### ***¿Se Nos Olvida Algo?***

Todavía puede quedar algo para llevar adelante el debate. Esto radica en la dificultad de realizar un diálogo eficaz y mantenerlo una vez que se ha iniciado. Gran parte del diálogo generado hasta la fecha ha sido parcial. Esto a veces ha sido productivo. Sin embargo, rara vez se ha reunido en un lugar a todos los intereses que deben ser parte de la solución. En ocasiones se ha excluido de la discusión a algunos actores, ya sea por azar, por designación o propia decisión, y esto ha generado desconfianza en el proceso y ha propiciado los intentos de bloqueo en los resultados.

En el pasado han ocurrido intercambios entre actores en conflicto, no obstante éstos han sido accidentales más que deliberados. Estos han dependido del azar o la disposición personal. Estos intercambios han tendido a ser de corta duración; duran lo que se prolongan las circunstancias que generaron la discusión o el tiempo y el enfoque que tienen los individuos que los generaron, para hacerlas avanzar.

Muchos actores del sector han considerado que sería beneficioso avanzar de un diálogo parcial a uno inclusivo con más personas necesarias para tomar decisiones y emprender acciones para intentar crear un diálogo continuo y orientado a resultados más valiosos.

Existen muchas razones vitales para seguir uno u otro de los pasos propuestos en esta Agenda para el Cambio. Entre estos se encuentran establecer prioridades más útiles y eficaces, avanzar más rápidamente en la discusión basándose en los puntos a favor, y reducir los costos de transacción.

### ***Determinar Prioridades***

La solución de temas pendientes se ha visto obstaculizada por lo difícil que es establecer y respetar un grupo de prioridades. Existen muchas agendas distintas y todos desean comenzar con una prioridad diferente. Durante el curso de este Proyecto han surgido muchos problemas serios. Una conclusión del Proyecto es que pocas personas niegan la validez de cualquiera de estos problemas, incluso aunque puedan formularlos de manera diferente, o vean diferentes soluciones o desconfíen de la intención de los demás por expresarlos.

Es imposible tratar todos estos problemas a la vez. Un liderazgo eficaz debe centrar la agenda en una cantidad manejable de temas. Sería útil si los líderes del sector – industria, gobierno, ONG, organizaciones laborales, pueblos indígenas, etc. – pudieran llegar a alguna convergencia en una lista de prioridades. Esto no significaría que estén completamente de acuerdo en lo que se debe hacer con respecto a estos problemas, sino que se puede generar una discusión centrada en hacer que progresen estas prioridades.

Para ese tipo de discusión se necesita un lugar donde los líderes de todos los elementos del sector puedan conversar periódicamente sobre los temas de la agenda. Las oportunidades para



lograrlo han sido muy escasas y por lo general sólo han participado pocas de las partes importantes.

### ***Discusión de las ideas basándose en sus méritos***

Demasiadas ideas valiosas se han perdido debido a que algunos en el sector las han desechado inmediatamente debido a su origen. Prácticamente, la información de nadie es aceptada o creída por todos. Las buenas ideas deben ser discutidas sin importar su origen; se debe desarrollar la información en la que confían la mayoría de las personas.

Se necesita un lugar donde se puedan discutir abiertamente las ideas sin una inquietud excesiva. Esto requiere un espacio que no “pertenezca” a ninguno de los actores – o mejor aún, que “pertenezca” a todos como grupo en lugar de que sea particular a uno de ellos. Esto no significa buscar un proceso “objetivo”, ya que nadie puede definir o medir la objetividad, fundamentalmente significa dos cosas:

- un proceso que pueda permanecer en comunicación efectiva con todos los principales actores sociales y
- un proceso que no sea controlado por ninguno de ellos de manera individual.

Estos criterios son relativamente fáciles de definir y a partir de estos se pueden derivar con bastante facilidad las maneras de calcular y evaluar el rendimiento.

### ***Disminuir los Costos de Transacción***

Existe la necesidad de generar debate sobre temas polémicos y complejos en el marco del desarrollo sustentable. Cuando estos temas son de amplio alcance e involucran a muchos actores sociales, un proceso de eliminación lleva a aquellos que comparten estos objetivos en una dirección específica: la creación de un espacio para la discusión basándose en los dos criterios anteriores.

En la industria de productos forestales, esto ha creado el Consejo de Supervisión Forestal (*Forest Stewardship Council*). En el sector de la construcción de represas produjo la Comisión Mundial sobre Represas (*World Commission on Dams*). En el sector de los minerales, ha sido el modelo que se ha seguido, con variantes, para asuntos como el reciente Código sobre cianuro, la Iniciativa White Horse y el Proyecto MMSD.

Procesos de este tipo parecen capaces de producir resultados que no se pueden generar de otro modo. Cualquiera sea la opinión con respecto al Código sobre Cianuro, éste claramente es un producto mejor y más sólido por haber surgido de dicho proceso. Y sin importar cuán lejos haya avanzado MMSD, posiblemente no podría haber llegado hasta este punto sino se hubiera prestado la debida atención al proceso.

Una empresa como esta requiere cantidades importantes de tiempo, energía y dinero. La Comisión Mundial sobre Represas, por ejemplo, demoró un año completo en establecer las normas bajo las cuales operaría la Comisión así como para la selección de sus miembros antes de comenzar su programa de trabajo. El proceso requirió una continua inversión de energía y recursos hasta los últimos días de la Comisión.

La inversión no sólo proviene por parte de los responsables de la administración del proceso o de sus patrocinadores sino es una tarea de todos. La totalidad de los actores sociales deben invertir en revisar el proceso, establecer las normas que lo regirán y tener la confianza de que no se verán perjudicados.

### ***Foro Sobre Minerales y Desarrollo Sustentable***

Este proyecto ha identificado diversos temas que parecen estar listos para avanzar en su solución: manejo de residuos y otros grandes volúmenes de desechos, lucha contra la corrupción, planificación integrada para el cierre, minería y salud comunitaria, biodiversidad y áreas protegidas, por sólo nombrar algunas. Sin embargo, el progreso a futuro de cualquiera de estos temas, requerirá la participación de diversos actores sociales. La participación efectiva que produce resultados requiere atención al proceso, lo que a su vez requiere inversión. No hay otra alternativa.

Crear cinco procesos independientes de participación para tratar efectivamente sólo estos cinco temas requeriría gran parte del tiempo y atención de los líderes de ONG, gobiernos, organizaciones internacionales y compañías. También costaría mucho dinero. Una manera menos costosa de proceder y que podría generar mejores resultados a largo plazo sería hacer la inversión una sola vez, en lugar de hacerlo cada vez que surge un tema.

Puede abogarse por el establecimiento de un Foro sobre Minería y Desarrollo Sustentable. Lo cual no significaría crear un cuerpo de burocracia permanente. Podría, por ejemplo, ser similar a la próxima Conferencia de Toronto, pero en una versión más avanzada en algunos intervalos determinados en el futuro. Asimismo, podría realizarse en distintos sitios.

Este Foro ofrece las siguientes posibilidades:

- *Puede ser una instancia para establecer prioridades*, no sólo para la industria y el gobierno sino para una amplia gama de actores del sector, de modo que cada uno se pudiera concentrar en una cantidad manejable de tareas en el mediano plazo.
- *Puede establecer pautas para procesos dirigidos a temas individuales* y dar a todos los involucrados una mayor confianza en su legitimidad así como reducir los costos de transacción para establecerlos.
- *Puede respaldar aquellos procesos que cumplan con las guías*, agregando legitimidad y aumentando la confianza de las personas para participar en ellos.
- *Puede respaldar los resultados de estos procesos*, dándoles mayor aceptación y asegurando que sus principios serán incorporados rápidamente en la política de la compañía, los códigos industriales, en los lineamientos de mejores prácticas, políticas de préstamo de los bancos así como en leyes y regulaciones.

Estos son ejemplos de acciones que podrían ser realizadas por un cuerpo que se reúna periódicamente con una estructura logística sencilla para planear las reuniones.

Cualquiera sea la reacción a esta sugerencia, parece claro que lograr un avance será más fácil si se cuenta con algún tipo de estructura. Si el sector de la minería y los minerales vuelve al

diálogo entre pocos, y no con todos los actores clave, y ateniéndose a consensos fortuitos, el sector estará dando un paso hacia atrás.

El objetivo se puede resumir en la siguiente tabla:

<b>DESDE</b>	<b>HACIA</b>
Diálogos parciales entre pocos actores	Un diálogo cada vez más inclusivo que considere a círculos aun más amplios
Diálogos fortuitos	Diálogos intencionales, planeados y con un seguimiento adecuado
Discusiones con una vida útil demasiado corta	Una participación continua para el largo plazo

Esperamos que el proyecto MMSD haya sido de alguna utilidad. Deseamos con gran interés y expectativa las respuestas a este documento.