

Procesos globales



Desafíos de la minería en un marco de desarrollo sustentable

Algunos actores deben recurrir a la protesta para ser escuchados



Definición de políticas en consulta con las partes interesadas

Escriben: Laura Barreto, Jim Cooney y CONACAMI

Publicado por la Iniciativa de Investigación sobre Políticas Mineras (IIPM)
Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC)

Copyright © **International Development Research Centre (IDRC) 2004**

Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC)

Avenida Brasil 2655, 11300
Montevideo, Uruguay
Tel (598-2) 709 00 42,
Fax (598-2) 708 67 76

Iniciativa de Investigación sobre Políticas Mineras (IIPM)

Correo-E: mpri@idrc.org.uy
Sitio Web: www.iipm-mpri.org

Cristina Echavarría,
Directora.

Patricia González,
Oficial de Investigación.

Carolina Quintana,
Asistente.

SERIE MINERÍA Y DESARROLLO SUSTENTABLE • Nº 3
Procesos globales

ISBN 9974-7867-3-8,
edición en español.

Impreso en PRINTER
Millán 2621 - Tel. 209 49 34
Dep. Legal 335.013/04

Fotos de la tapa. Instalaciones de la mina El Teniente, Chile (Fuente: Codelco); Marcha de pobladores en Cajamarca (Fuente: CONACAMI); Participantes en taller con pueblos indígenas, Proyecto MMSD-LA (Fuente: IIPM/IDRC).

Contenido

Presentación / 3

por **Cristina Echavarría**



Perspectivas / 4

- **Cumbre de Johannesburgo: minería y sustentabilidad, por María Laura Barreto**
- **Revolución en la industria minera global, por Jim Cooney**
- **Romper la camisa de fuerza del modelo neoliberal, por la CONACAMI**



Experiencias / 7

- **Los desafíos de la transición**



Hallazgos de la investigación / 9

- **El Proyecto MMSD**



Recursos / 10

- **Libros**
- **Sitios Web**

PUBLICACIÓN DEL FASCÍCULO Nº 3

(con versiones en español, inglés y portugués)

Dirección por IIPM/IDRC:
Cristina Echavarría

Edición y coordinación:
Víctor L. Bacchetta

Colaboradores:

Laura Barreto,
Jim Cooney y
CONACAMI

Traductores:

Liliana Battipede,
David Reed y
María Isabel Sanz

Búsquedas en Internet:

Nicolás Caitán

Diseño y diagramación:

Doble clic Editoras

Iconos de IIPM/IDRC:

Alejo Santa María

AMÉRICA LATINA

Transacciones complejas entre el potencial y lo viable

por Cristina Echavarría

Los países de América Latina aportan más del 20% de la producción mundial de metales y minerales.¹ Si tenemos presente que los patrones globales de consumo no se reducirán en el corto plazo, máxime con la creciente demanda e inversión de China en el sector de metales y minerales, podemos esperar que durante las próximas décadas la región continuará aumentando su producción y sus exportaciones. En este contexto, las sociedades latinoamericanas necesitarán, mucho más que antes, garantizar que la explotación de sus riquezas minerales sea transformada en bienestar y equidad.

Sin embargo, la persistencia de viejos patrones de conducta en la minería de la región, a pesar de importantes avances puntuales, viene aumentando el riesgo político de las operaciones e, inclusive, impidiendo el acceso de las empresas a yacimientos. Así recientemente tenemos los conflictos de Tambogrande, en Perú, y de Esquel, en la Patagonia Argentina, y asistimos a un rápido fortalecimiento de organizaciones de comunidades y municipios afectados por la minería. Claramente, si las condiciones de gobernabilidad y equidad estuvieran dadas, dicen algunos, la extracción de minerales podría ser una base fundamental para generar equidad y bienestar. Mientras tanto, dicen, es mejor dejar los minerales bajo suelo.

Estamos entonces ante un gran dilema. Muchos países en vía de desarrollo son ricos en minerales, los precios actualmente están al alza y entonces se presenta una oportunidad económica importante para gobiernos que necesitan divisas y, a la vez, atender sus obligaciones en inversión so-

cial para luchar contra la creciente pobreza e inequidad de la región. Pero, ¿cómo lograr que la minería contribuya al desarrollo sostenible y equitativo de las regiones y países mineros? ¿Pueden esperar nuestros países a que existan condiciones de buena gobernanza y capacidades técnicas o debemos aprovechar la minería como un factor para generar esas condiciones? Estas preguntas, y muchas otras, son las que vienen haciéndose empresas, gobiernos y organizaciones sociales en años recientes.

A fines de los años noventa, las compañías mineras más grandes del mundo vieron que la competitividad no consiste sólo en productividad y ganancias para los accionistas, sino que también tiene que ver con su reputación en cuanto al desempeño social y ambiental, la generación de procesos sostenibles de desarrollo local, el respeto por los derechos humanos y la capacidad para generar un diálogo transparente con actores diversos en los ámbitos locales, nacionales, regionales y globales.

Al acercarse la Cumbre Río +10, en Johannesburgo en 2002, algunos líderes visionarios de la industria minera decidieron que era necesario articular una posición de la industria minera global frente a dicha cumbre e iniciar un cambio en el modo de pensar y hacer minería. Con ese fin, lanzaron la Iniciativa Global de Minería, de la cual formó parte el conocido proyecto Minería, Minerales y Desarrollo Sostenible.

Simultáneamente, movimientos ambientalistas y defensores de derechos humanos acusaron al Banco Mundial de estar empeorando las condiciones de vida y la pobreza de las comunidades afectadas por sus

inversiones en las industrias extractivas, petróleo, gas y minería. En respuesta al desafío de las ONG's el Banco puso en marcha el proceso de Revisión de las Industrias Extractivas, mediante el cual se pretendía reformular la política futura del Banco y, en particular, el rol de la Corporación Financiera Internacional (CFI), la agencia de aseguramiento OMGI y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) en el apoyo a las industrias extractivas.

Frente a los fuertes movimientos de la industria y los organismos multilaterales, los gobiernos avanzaron también en la creación de un foro intergubernamental, el Diálogo Global de Gobiernos sobre Minería, Metales y Desarrollo Sostenible, como una iniciativa surgida de los compromisos gubernamentales de Johannesburgo.

No existen dudas, para quienes estamos en el sector minero, de que se viene registrando una transformación sin precedentes, desencadenada por la confluencia de la preocupación de las grandes empresas por la reputación de la minería, la creciente resistencia de algunas comunidades a permitir la minería en sus localidades y el imperativo del desarrollo sustentable como nuevo paradigma.

Estas iniciativas, y otras que han surgido de diversos grupos, organizaciones y alianzas entre ellas, han hecho visibles los principales desafíos para que la minería pueda contribuir

◀ sigue en p. 5

1. Equipo MMSD América del Sur, 2002. *Minería, Minerales y Desarrollo Sostenible en América del Sur*. Eds. CIPMA-IIPM/IDRC. Santiago.



CUMBRE DE JOHANNESBURGO

Minería y sustentabilidad

Por María Laura Barreto*

Desde la década de 1970 el concepto de desarrollo sustentable ha sufrido diversos cambios y más recientemente ha comenzado a ser entendido como un modelo de desarrollo que debe ser alcanzado a escala mundial y que tendrá efectos sobre todos los sectores económicos y todas las dimensiones de la sociedad. En otras palabras, para llegar a una sociedad sustentable es necesario repensar el actual modelo de sociedad que estamos construyendo.

Para el sector de los minerales, esto significa dar respuesta a las siguientes preguntas: en una sociedad que busca el desarrollo sustentable, ¿cómo integrar a los sectores que utilizan recursos llamados no-renovables? ¿los recursos llamados no-renovables son insustentables? ¿es posible una política de desarrollo sustentable para la minería?

Dar una respuesta con fundamento a estas preguntas exige una discusión profunda que escape al alcance de este artículo. No obstante, es importante comprender que existe una gran ambigüedad, paradójica, entre la necesidad social de metales y minerales y el modelo de desarrollo sustentable.

En el sector de los minerales estas, a su vez, una ambigüedad de orden conceptual producto de la vaguedad propia de la no renovabilidad y de su confusión con la noción de extinción de los recursos. Ambigüedad que debe ser tratada urgentemente, porque ha tenido importantes implicaciones en la gestión tan-

to pública como privada de estos recursos. Un ejemplo ilustrativo de estas implicaciones en el plano de las políticas es la ausencia de referencia expresa a los recursos minerales en el Programa 21 aprobado en la Cumbre de la Tierra en 1992, en Rio de Janeiro.

Es importante recordar que el Programa 21 es uno de los principales instrumentos programáticos internacionales que define un Plan de Acción para ser implementado a nivel mundial, nacional y local. El programa es revisado y actualizado cada cinco años en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (CMDS) en el ámbito de las Naciones Unidas.

Ha pasado más de una década desde la Cumbre de la Tierra y se han

realizado dos revisiones del Programa 21. En la última, en 2002, gracias a la presión de la sociedad civil, la creciente conciencia de algunos gobiernos, iniciativas empresariales como la Iniciativa Minera Global (GMI) y la actuación de foros como la Conferencia Anual de Ministerios de Minería de las Américas (CAMMA),¹ el sector de los minerales fue incluido en el Plan de Aplicación de las Decisiones de la CMDS realizada en Johannesburgo en 2002.

Inicialmente, la propuesta de incluir el sector de los minerales en el plan de aplicación fue bastante polémica, probablemente debido a su ambigüedad conceptual, e incluso fue recibida con cierta sorpresa por la osadía que representaba la incorporación de este sector en un programa mundial de desarrollo sustentable. Luego de difíciles debates y negociaciones en el marco de las reuniones preparatorias de la Cumbre Mundial, la propuesta resultó exitosa en la forma del Párrafo 46 del Plan de Aplicación.

Como resultado adicional de estas negociaciones, Canadá y Sudáfrica lanzaron la propuesta de "Diálogo Global de Gobiernos" sobre Minería, Metales

Plan de Aplicación de la CMDS (Párrafo 46)

"La minería, los minerales y los metales son importantes para el desarrollo económico y social de muchos países. Los minerales son esenciales para la vida moderna. Para aumentar la contribución de la minería, los minerales y los metales al desarrollo sostenible será preciso adoptar medidas en todos los planos con objeto de:

- a) Apoyar los esfuerzos encaminados a ocuparse de los efectos y beneficios para el medio ambiente, la economía, la salud y la sociedad, incluida la salud y la seguridad de los trabajadores, de la minería, los minerales y los metales a lo largo de todo su ciclo vital, y utilizar asociaciones diversas, intensificando las actividades en curso en los planos nacional e internacional, entre los gobiernos interesados, las organizaciones intergubernamentales, las empresas y los trabajadores de la minería y otras partes interesadas, para fomentar la transparencia y la responsabilidad en pro del desarrollo sostenible de la minería y los minerales;
- b) Fomentar la participación de los interesados, incluidas las comunidades autóctonas y locales y las mujeres, para que desempeñen una función activa en la explotación de los minerales, los metales y la minería a lo largo del ciclo de utilidad de las minas, e incluso tras su clausura con fines de rehabilitación, de conformidad con las normas nacionales y teniendo en cuenta los efectos transfronterizos importantes;
- c) Promover las prácticas mineras sostenibles mediante la prestación de apoyo financiero, técnico y de fomento de la capacidad a los países en desarrollo y los países con economías en transición, para la minería y el tratamiento de los minerales, incluida la explotación en pequeña escala, y, cuando sea posible y apropiado, mejorar la elaboración que aporta valor añadido, mejorar la información científica y tecnológica y recuperar y rehabilitar los sitios degradados."²

* Investigadora brasileña, consultora internacional en política y legislación minera y ambiental, docente universitaria en Brasil y otros países, con más de 40 publicaciones nacionales e internacionales, trabajó para los gobiernos de Brasil y de Mozambique, actualmente reside en Canadá.



*El sector de los minerales fue integrado al plan global de desarrollo sustentable por la Cumbre de Johannesburgo en 2002.
(Fuente: ONU)*

y Desarrollo Sustentable, reconocida como una Asociación de Tipo II.³

Es de esperar que estas conquistas recientes, en gran medida simbólicas, configuren la primera etapa de acciones más concretas e irreversibles con vistas al establecimiento de políticas, reglamentaciones y prácticas para una minería sustentable y que generen cambios profundos y radicales en el sector de los minerales, como por ejemplo:

- En la lista de metales y minerales necesarios y considerados sustentables a lo largo del tiempo;
- en el tipo de recurso utilizado; de recursos vírgenes para los no-vírgenes, que tendrá como consecuencia, a través del reuso y el reciclaje, una reducción drástica

de la extracción de recursos minerales vírgenes;

- en el lugar y la forma de extracción, procesamiento e industrialización de los minerales y metales;
- en el proceso de toma de decisiones.

Estos cambios crearán las condiciones para una política de desarrollo sustentable en el sector que deberá apoyarse en los siguientes pilares:

- Eliminación o prevención de los impactos (ambientales y sociales) negativos derivados de las operaciones de extracción, procesamiento e industrialización;
- uso eficiente de energía y agua por producto o material producido;
- reducción absoluta del uso de materiales per cápita;

- aumento de la tasa de recuperación de minerales y metales en las minas y plantas de procesamiento existentes;
- aumento de la eficiencia del producto en el diseño (concepción) y en los procesos de manufactura de acuerdo con los conceptos de ciclo de vida de los materiales;
- aumento del reuso y el reciclaje de materiales en la etapa pos consumo.

Esto significa integrar en primer lugar la política de los minerales en una política más amplia de los materiales, con el fin de enfrentar los problemas que se viene intentando sin mayor éxito controlar a través de las políticas y reglamentaciones de "fin de línea".

Por último, pero no menos importante:

- Esta nueva visión de la extracción de minerales y metales hará necesaria una reestructuración del sector, la industria, el gobierno y la sociedad civil organizada, para enfrentar las nuevas funciones y roles emergentes de aquella en materia de gobernanza y gestión de estos importantes recursos.

En este proceso de cambio, todas las partes interesadas, gobiernos, empresas mineras y sociedad civil, están llamadas a contribuir y el mismo sólo llegará a buen término si todos los actores se comprometen en la transformación. ■

viene de p. 3

en la transición hacia el desarrollo sostenible. Al mismo tiempo, han generado procesos acumulativos de aprendizaje en los cuales todos los actores involucrados hemos desarrollado una creciente capacidad de interlocución y, a la vez, hemos enriquecido nuestro conocimiento sobre la complejidad del desarrollo minero.

¿Cuál es el impacto real que están teniendo estos procesos y discusiones en el desempeño ambiental y social de las empresas? ¿Que instrumentos de gestión y de monitoreo nuevos se están desarrollando? ¿Han incrementado los controles y la transparencia? ¿Cómo se están reportando dichos cambios? ¿Cuáles son los temas que están abordando las ONG's? ¿Cómo están trabajando los gobiernos para afrontar los desafíos? ¿Qué nuevas iniciativas se han creado de acceso a información sobre impuestos y otras rentas mineras

pagadas por las empresas a los gobiernos? ¿Cómo está avanzando el sector financiero en fortalecer las políticas de salvaguarda social y ambiental de sus inversiones y préstamos?

En este número hemos invitado a comentaristas de diversos sectores para abordar estas preguntas y hemos reunido información y recursos sobre los procesos globales y regionales más significativos que están marcando la trayectoria de cambio en la industria minera global. Ofrecemos también descripciones breves y enlaces a proyectos e iniciativas que reflejan dichos cambios y los esfuerzos por transformar la minería. Como siempre, hemos intentado reflejar las distintas perspectivas y procesos, con una visión actualizada de los mismos, buscando ofrecer al lector una ayuda para profundizar en ellos de acuerdo con su propio interés. ■

1. *Foro intergubernamental creado en 1996 que congrega a 23 países de las Américas.*
2. *Capítulo IV, Párrafo 46 del Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, Johannesburgo, Sudáfrica, 26 de agosto al 4 de setiembre de 2002.*
3. *Las asociaciones de tipo II son compromisos específicos entre varias partes con la intención de reforzar la implementación de los resultados de las negociaciones intergubernamentales de la CMDS (Plan de Aplicación y Declaración Política) y de continuar la aplicación del Programa 21.*



Revolución en la industria minera global

por Jim Cooney*

En los últimos seis años, la industria minera global ha sufrido una transformación radical. Empresas mineras líderes en el ámbito internacional han cambiado de manera fundamental su comprensión, no sólo del contexto social y económico en donde actúan, sino de su propia actividad también. Las prioridades y valores corporativos son diferentes y han evolucionado; las empresas han cambiado la forma cómo construyen y operan las minas. De hecho, es tan drástica esta transformación que podemos calificarla correctamente como una revolución.

En 1998 comenzó un proceso de cambio fundamental en la industria minera, que involucró a todos los actores institucionales de importancia: empresas mineras individuales como Placer Dome y luego otras; asociaciones de la industria como el ICME (Consejo Internacional de Metales y Medio Ambiente) y después la Iniciativa Minera Global (GMI), el Proyecto MMSD, el Consejo Internacional de Minería y Metales (ICMM) y varias asociaciones nacionales; numerosas ONG, muchas de las cuales fueron desafiadas, al menos transitoriamente, a pasar de la crítica a la propuesta; e instituciones del sector público, como el Banco Mundial, organismos de la ONU y gobiernos nacionales, especialmente el de Canadá.

Como en todas las revoluciones, había al comienzo muchos dudosos. Algunos integrantes de la industria acusaron a las empresas partidarias del desarrollo sustentable de crear un "Caballo de Troya" que traería al enemigo dentro de las propias filas de la industria minera y debilitaría su capacidad para enfrentar a sus adversarios. La asociación del ICMM con la Unión

Mundial por la Conservación de la Naturaleza (UICN) instigó a varios miembros de la industria minera a quejarse de que estas "autodesignadas empresas líderes" están negociando la base territorial de la industria. Lo que es claramente progreso para las empresas líderes es visto como capitulación por algunas otras.

Algunos integrantes de las empresas y de la comunidad de inversiones conciben al desarrollo sustentable como un instrumento de relaciones públicas, una nueva terminología útil para proyectar una imagen positiva de las mejores prácticas de la industria minera en materia de desarrollo comunitario y preservación ambiental. Sin embargo, los partidarios del desarrollo sustentable se dieron cuenta rápidamente que, para que esta herramienta de relaciones públicas sea eficaz, es necesario enfrentar ciertas incoherencias entre la visión y el actual desempeño de algunas minas. De esta manera, el desarrollo sustentable se ha vuelto en la actualidad un impulsor del mejoramiento continuo del desempeño social y ambiental de la industria minera. A medida que las empresas comienzan a elaborar sus memorias siguiendo un modelo coherente, como el que está siendo elaborado por el ICMM y el GRI (Global Reporting Initiative), es de esperar que ulteriores cotejos entre pares irán a acelerar las mejoras progresivas en toda la industria.

El interés comercial por el desarrollo sustentable en la industria minera es apreciable en forma intuitiva, pero difícil de demostrar en forma cuantitativa. Es claro que el desarrollo sustentable suministra a las empresas mineras una estrategia integral para encarar los riesgos sociales, am-



Asociaciones de las mayores empresas del sector buscan definir directrices acordes con los principios de sustentabilidad. (Fuente: ICMM)

bientales y políticos confrontados por esta industria en todas partes. Pero los inversores en la minería, con excepción de los fondos éticos, no diferencian todavía demasiado las empresas en función de su compromiso y desempeño en materia de desarrollo sustentable. Sin embargo, esta indiferencia de los mercados financieros puede evolucionar a medida que los fondos éticos se vuelvan una parte cada vez mayor del financiamiento de acciones y que los gobiernos exijan a los fondos mutuales que revelen si tienen en cuenta el desempeño ambiental y social de las empresas de las cuales poseen acciones. La reciente adopción de los Principios del Ecuador por grandes bancos internacionales es de esperar también que genere un interés comercial por el desarrollo sustentable en toda empresa minera que esté buscando financiamiento crediticio para un proyecto.

En última instancia, el interés comercial por el desarrollo sustentable en la minería puede ser más sutil. Un aspecto importante del desarrollo sustentable es que expresa y refleja los

* Gerente General de Asuntos Estratégicos de Placer Dome Inc.; dedicado desde 1982 a planeamiento estratégico, relaciones gubernamentales y gestión de temas; ha trabajado en el Norte de África, el Sur y Este de Asia, e intervenido en proyectos en América Latina, Sureste de Asia, Asia Central y África.



valores personales de muchos empleados que trabajan en las empresas mineras. Como lo han dicho algunos empleados de Placer Dome: "Nuestra política de sustentabilidad describe quiénes somos". Reclutar y motivar personas con sabiduría e inteligencia es sin duda esencial para el crecimiento y el éxito de esta industria. Es también discutible por cuánto tiempo un público bien informado, cualquiera sean sus necesidades por metales y minerales, seguirá tolerando una industria minera que no integra el desarrollo sustentable en todas sus operaciones. Por lo tanto, el interés comercial final por el desarrollo sustentable en la minería es la sobrevivencia a largo plazo de la propia industria.

El desarrollo sustentable comenzó en 1998 como una iniciativa voluntaria por el cambio de parte de las empresas mineras líderes. Sin embargo, en los últimos dos años esta iniciativa voluntaria ha sido asumida por un programa de cambio conducido por el sector público. El proceso de dos años de Revisión de las Industrias Extractivas del Banco Mundial, concluido en enero de 2004, está impulsando la creación de estándares de desempeño ambiental y social exigentes, enfocados en principio hacia las actividades de los proyectos de gas, petróleo o minería en que esté involucrado el banco, pero que en última instancia serán aplicables a todo proyecto industrial con intervención del Grupo del Banco Mundial y, a través de los Principios del Ecuador, a la mayoría de los proyectos industriales de gran porte financiados en forma comercial. Los estándares sociales y ambientales del Grupo del Banco Mundial serán a la larga aprobados por el Comité Ejecutivo del banco, constituido por todas las naciones desarrolladas y donantes. En efecto, ha nacido una nueva era de regulación ambiental y social.

Gracias a sus esfuerzos de los últimos seis años para implementar el desarrollo sustentable, la industria minera global se encuentra bien preparada para esta nueva era de regulación mundial, pero no tiene más el control de la agenda. Los estándares de desempeño social y ambiental del Grupo del Banco Mundial tendrán que

EXPERIENCIAS

Los desafíos de la transición

Los cambios iniciados en 1998 en el sector de minería y metales desencadenaron un proceso de transición, lleno de desafíos e incertidumbres que aun persisten, con el objetivo explícito de insertar a la industria y a sus actores en una perspectiva de desarrollo sustentable.

En 1998, el Consejo Internacional sobre Metales y Medio Ambiente (ICME), una asociación de 30 empresas internacionales de minería y metales, decidió revisar su Carta Ambiental con el fin de crear una Carta de Desarrollo Sustentable e involucrarse con actores externos, incluyendo ONG, con la perspectiva de construir una amplia base de apoyo para esta iniciativa.

Paralelamente, los dirigentes de nueve empresas líderes, reunidos en Davos, Suiza, en enero de 1998, en el Foro Económico Mundial, percibiendo la necesidad de participar en la rápida evolución de la agenda internacional lanzan la Iniciativa Glo-

bal para la Minería (GMI), con el fin de discernir y guiar el rol de la industria en la transición hacia el desarrollo sustentable.

Ese mismo año, el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) creó la Iniciativa de Investigación sobre Políticas Mineras (IIPM) para apoyar la investigación aplicada y participativa en cuestiones de minería y desarrollo sustentable, con énfasis en la cooperación entre múltiples actores. La IIPM será luego responsable, con CIPMA de Chile, de la ejecución y elaboración del informe del proyecto MMSD en América del Sur.

➡ sigue en p. 10

entrar en vigor por medio de regulaciones impuestas por los gobiernos, al no existir un gobierno global que los haga cumplir. Pero quedan aún cuestiones relevantes por ser abordadas: ¿cómo será verificado el cumplimiento de los nuevos estándares de desempeño social y ambiental? ¿qué sanciones serán impuestas por el incumplimiento? ¿cómo serán juzgadas o arbitradas las disputas? Al menos la industria a través del ICMM y el Banco Mundial están trabajando en la definición de estos estándares globales y enfocando los problemas de su implementación.

De esta manera, los primeros pasos de unas pocas empresas e instituciones seis años atrás han transformado profundamente la industria minera global, tanto a las empresas como

tales como el contexto dentro del cual hacen sus negocios. La revolución, no obstante, todavía está en sus comienzos. La distancia entre los líderes y los rezagados en la industria se ha alargado considerablemente. Algunas de las empresas más débiles en materia de desarrollo sustentable deben ver esta agenda como una tentativa de sacarlas de circulación y esto puede de hecho ocurrir, aunque no es la motivación para estos cambios. Sobresalir o fracasar, adaptarse o perecer, es el desafío que enfrentan las empresas mineras. La industria minera actual es difícil de reconocer comparada con lo que era hace una década. Podemos decir con seguridad que en diez años más su parecido con la industria minera de hoy será igualmente lejano. ■



Romper la camisa de fuerza del modelo neoliberal

por la CONACAMI*

En el Perú, la década de los noventa fue marcada por el llamado "boom minero", el crecimiento explosivo de inversiones privadas en la gran minería, producto de reformas pro-mineras que el gobierno de Fujimori implementó con el apoyo del Banco Mundial. Éstas convirtieron a la minería en un sector privilegiado de interés nacional, otorgándole un marco de estabilidad jurídica y tributaria.

Simultáneamente, se multiplicaron los conflictos entre empresas mineras y comunidades, violándose una serie de derechos humanos. Por ejemplo, los derechos a la vida y la salud de miles de niños en La Oroya, el Callao, San Mateo de Huanchor y Choropampa, intoxicados por plomo o mercurio. A la propiedad, la identidad, el territorio y fuentes de vida sustentables de cientos de comunidades despojadas de sus tierras, con la amenaza de aplicarles la servidumbre minera que permite expropiar sus tierras.

A pesar de haber ratificado el Convenio 169 de la OIT, el Estado peruano sigue negando el derecho a la consulta, a la libertad de las comunidades y pueblos para determinar su propio modelo de desarrollo. La minería no cumplió sus promesas de desarrollo, pensamos en Cajamarca que, después de diez años de explotación de la mina de oro más grande de América Latina, ya no era el cuarto sino el segundo departamento más pobre del Perú.

En todo el país se escuchaban quejas, demandas, denuncias de comunidades tratando de buscar soluciones, cada una por su propia cuenta; estrellándose contra un muro de indiferencia y relaciones de poder desiguales; dirigiéndose en vano a un Ministerio de Energía y Minas que promueve la inversión privada pero no fiscaliza.

Las comunidades reivindican el derecho a la consulta, a la libertad para determinar su propio modelo de desarrollo.
(Fuente: CONACAMI)



En este proceso, nos encontramos unos a otros, compartimos nuestras experiencias y problemas. Después de varios congresos regionales y un Congreso Nacional, en el año 1999 nace CONACAMI PERU, la Coordinadora —ahora Confederación— Nacional de Comunidades del Perú Afectadas por la Minería, con la misión de defender los derechos de las comunidades y poblaciones afectadas. Nuestra organización articula a cientos de comunidades y pueblos afectados por la minería en el Norte, Centro y Sur del país, agrupados en 14 Coordinadoras Regionales o CORECAMIS.

A partir de entonces, nuestra labor ha sido diversa, desde la información y capacitación de las comunidades, la vigilancia ambiental comunitaria, propuestas legales, la denuncia, la movilización social, el diálogo. Buscamos nuevos mecanismos de participación, como hizo el pueblo de Tambogrande, que en una consulta popular rechazó masivamente la explotación minera en su fértil valle agrícola.

Pero el gobierno sigue negando esa realidad, contribuyendo a que se sigan generando nuevos conflictos. Logramos la firma de un Acta de Compromiso con el gobierno para resolver los problemas mediante el diálogo, que no prosperó por la falta de voluntad política. Más bien, la respuesta del Estado y del sector minero a nuestros reclamos ha sido un discurso estéril de responsabilidad social y códigos de conducta voluntarios, difamación y persecución de dirigentes.

Entonces, nos dimos cuenta que no debemos esperar cambios sustanciales de autoridades sometidas a la camisa de fuerza de un modelo económico neoliberal, que consideran a las comunidades, los pueblos indígenas y sus formas de vida como un obstáculo para el desarrollo del país. Es por eso que buscamos justicia fuera del país, mediante una demanda ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

La solidaridad internacional nos permitió abrir una Mesa de Diálogo con BHP Billiton Tintaya para remediar los pasivos sociales y ambientales causados en las comunidades de Espinar. Aprendimos que es importante incidir en políticas globales: así participamos en la elaboración del proyecto de una Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, la Revisión de Industrias Extractivas del Banco Mundial y cuestionamos la firma del TLC con Estados Unidos porque amenaza nuestros territorios y nuestra identidad.

En este proceso, nos articulamos con otras comunidades afectadas por las industrias extractivas del continente. Participamos en los Foros Sociales, aportando con propuestas para buscar alternativas sostenibles, con respeto para los derechos y la identidad de nuestros pueblos. ■

* Organización nacional de comunidades afectadas por la minería, integrada por 1.135 representantes de las comunidades rurales y urbanas de 13 departamentos del Perú (<http://www.conacami.org>)



El proyecto MMSD

A partir de un proceso de consulta e investigación sin precedentes, las conclusiones y recomendaciones del proyecto MMSD sentaron las bases y condiciones de inserción del sector de minería y minerales en el nuevo paradigma del desarrollo sustentable.

El proyecto Minería, Minerales y Desarrollo Sustentable (MMSD, por su sigla en inglés) fue un proceso de dos años de consulta a múltiples partes interesadas e investigación independiente con el fin de analizar y proponer la manera de maximizar la contribución del sector de minería y metales al desarrollo sustentable a escala global, regional y local.

A partir de abril de 2000, la coordinación del proyecto estuvo a cargo del IIED (International Institute for Environment and Development, del Reino Unido), el que debía producir como resultados un informe final y otros documentos de trabajo, así como generar un proceso de diálogo y mecanismos de implementación más allá del proyecto.

El Grupo de Patrocinadores, conformado por 25 de las mayores empresas mineras del mundo, gobiernos, instituciones internacionales, ONG, universidades y fundaciones, no tuvo influencia en las conclusiones del proyecto. Un Grupo Garante independiente, integrado por actores clave de diversas áreas del sector, asesoró y orientó al equipo de trabajo.

MMSD organizó por primera vez talleres sobre temas del sector de minería y metales con la participación de empresas y sindicatos, ONG, instituciones de investigación y académicas, grupos comunitarios y organizaciones internacionales de todo el mundo.

Simultáneamente con la elaboración del informe global se llevaron a cabo procesos regionales de consulta e investigación en África del Sur, América del Norte y del Sur y Australia.

Agenda para el Cambio

MMSD agrupó sus recomendaciones generales en cuatro grandes categorías de acciones en apoyo al de-

sarrollo sustentable en el sector de los minerales:

I. Aumentar el conocimiento del desarrollo sustentable.

En las áreas de educación e investigación se propone:

- Incorporar el desarrollo sustentable en los programas para los profesionales de la minería
- Políticas de transparencia y rigor en la investigación
- Definir prioridades de investigación
- Realizar investigación
- Financiar investigación integradora

En materia de herramientas prácticas, se propone:

- Asegurar la calidad de las herramientas para la toma de decisiones
- Elaboración de herramientas específicas
- Analizar las herramientas de gobierno para la toma de decisiones

Para mejorar las prácticas y el conocimiento de los profesionales, se proponen:

- Reuniones en el plano internacional
- Reuniones en el plano nacional
- Reuniones centradas en el rol y las preocupaciones de los trabajadores

II. Crear políticas organizativas y sistemas de gestión para poner en práctica los principios del desarrollo sustentable.

Las acciones clave propuestas con este objetivo son:

- Revisión y elaboración de políticas
- Coordinación entre organismos de gobierno para implementar políticas de desarrollo sustentable
- Políticas de ONG para proveer servicios de desarrollo a las empresas
- Revisión de Industrias Extractivas del Banco Mundial

- Planificar el cierre de un proyecto
- Identificar vacíos en la capacidad de gobierno
- Sistemas para garantizar la calidad de la información

III. Colaborar con otros actores de intereses similares en la adopción de medidas conjuntas con miras al desarrollo sustentable.

En este aspecto se proponen acciones en diferentes planos:

i) Con las asociaciones y redes existentes: revisión y elaboración de políticas; intercambio de información y capacitación entre los miembros.

ii) Crear nuevas asociaciones y redes: redes nacionales e internacionales para la minería artesanal y en pequeña escala; redes nacionales e internacionales de gobiernos locales y organizaciones comunitarias; y organización internacional de pueblos indígenas.

iii) Protocolos y declaraciones de principios: una Declaración Global de la industria y un Protocolo de Desarrollo Sustentable; códigos de industria nacionales y regionales; declaraciones de principio de organismos gubernamentales regionales; y declaraciones de principios de ONG.

iv) Prevención y respuesta a emergencias: desarrollar mecanismos de respuesta a emergencias.

IV. Aumentar la capacidad para trabajar en la perspectiva del desarrollo sustentable en los planos local, nacional y global.

Acciones clave propuestas a nivel de la comunidad: participación de la comunidad; evaluación integrada de impacto; y Planes de Desarrollo Sustentable de la Comunidad (PDSC).

Acciones en otros planos: planificación integrada de cierre; acuerdos de desarrollo sustentable entre trabajadores y la administración; mecanismos de resolución de conflictos; cooperación entre grandes empresas y mineros artesanales y en pequeña escala. ■



viene de p. 7

En setiembre de 1999, el Banco Mundial convocó una reunión entre los miembros del ICME y las principales partes interesadas con el fin de identificar los principios a incluir en la Carta de Desarrollo Sustentable del ICME, finalmente aprobada en octubre de 2000. La industria minera fue así el primer gran sector industrial que proclamó colectivamente su compromiso con el desarrollo sustentable con objetivos y compromisos muy específicos.

Al cabo de tres años de consultas y la elaboración de varios estudios globales (ver El proyecto MMSD en página 8), la GMI concluyó en la conferencia *Resourcing the Future*, en mayo de 2002, en Canadá, con la Declaración de Toronto, un conjunto de compromisos asumidos por las empresas líderes que cambiaría su forma de encarar la minería en el futuro.

Tras la reunión de Toronto, el Consejo Internacional de Minería y Metales (ICMM), sucesor del ICME, asumió la misión de promover, acorde con las recomendaciones del proyecto MMSD, la participación de la industria en los temas de la sustentabilidad en cooperación con entidades como la Unión Mundial para la Naturaleza (UICN), la Global Reporting Initiative (GRI), el Banco Mundial, organismos de la ONU y diversas organizaciones no gubernamentales.

En 2001, luego de muchas críticas a sus políticas, el Banco Mundial convocó a la Revisión de las Industrias Extractivas (EIR), iniciando un proceso independiente de consulta a múltiples actores sobre su rol futuro en este sector. Bajo la conducción de Emil Salim, ex-ministro de Medio Ambiente de Indonesia, la EIR concluyó en 2004 con un llamado al retiro del banco de toda inversión en proyectos de petróleo y carbón en un plazo de cinco años.

En los meses siguientes se sucedieron declaraciones a favor y en contra de esas conclusiones y en junio de 2004 el Directorio del Ban-

co rechazó tales propuestas de la EIR y se comprometió a que sus inversiones futuras en el sector pongan mayor énfasis en las necesidades de las comunidades locales, la buena gobernanza y el desarrollo ambiental y social sustentable.

Las ONG que intervinieron en el proceso de la EIR afirmaron que la decisión final del Banco fue una versión suavizada de las recomendaciones de Salim. "Se extiende en la retórica pero es limitado en sus compromisos" dijo Steve Kretzmann, del Instituto para el Estudio de Políticas en Washington. Mientras Jeremy Hobbs, de Oxfam, saludó la declaración de que el banco apoyará solamente los proyectos con amplio apoyo de las comunidades afectadas.

En junio de 2003, diez bancos internacionales adhirieron a los Principios del Ecuador, un nuevo marco conceptual para la administración de riesgos ambientales y sociales en la financiación de proyectos. Desde entonces, 11 bancos más adoptaron dichos principios. Estos 21 bancos, con casas matrices en 11 países y actuando en unos cien más, fueron responsables por cerca de 80% del financiamiento de proyectos concedido ese año a escala global.

Los Principios del Ecuador serían entonces la norma del mercado bancario de préstamos para proyectos y, según los bancos, su aplicación implicará una mejora en la información y un marco común para medir los impactos de los proyectos. No obstante, en junio de 2004, un informe de la ONG BankTrack afirmó que la gran mayoría de los signatarios de los principios está lejos de ponerlos en práctica y denunció una falta de transparencia en su aplicación.

Entre setiembre de 2004 y febrero de 2005, la Corporación Financiera Internacional (CFI), rama de préstamos al sector privado del Banco Mundial, puso a consideración pública una revisión de sus políticas, vigentes desde 1998, de salvaguarda social y ambiental y de "disclosure" (acceso a información previamente restringida) para proyectos del sector extractivo. ■

Libros

■ Abriendo Brecha (Informe final del Proyecto MMSD)

Versión en CD Rom (con índices automáticos, referencias cruzadas y herramientas de búsqueda) que incluye informes regionales, trabajos de investigación y documentos generados en los procesos de consulta. Copias del CD Rom y del Resumen Ejecutivo impreso, en español e inglés, pueden ser solicitadas a la IIPM. La versión digitalizada del libro está accesible en: www.iipm-mpri.org/biblioteca/

■ Minería, Minerales y Desarrollo Sustentable en América del Sur

Informe Regional del Proyecto MMSD - América del Sur. Copias impresas del libro, en español, y de su Resumen Ejecutivo, en español, inglés y portugués, pueden ser solicitadas a la IIPM. Las versiones digitalizadas respectivas están disponibles en: www.iipm-mpri.org/biblioteca/

Sitios Web

■ Campaña Global de Minería (GMC)

Red de ONG, organizaciones comunitarias y activistas para lograr que las compañías mineras se hagan responsables de sus acciones y efectos sobre los derechos sociales, económicos, culturales y humanos y otras áreas. También buscan promover mejores políticas y prácticas de materiales. <http://www.globalminingcampaign.org/theminingnews/espanol.html>

■ Campaña "No al oro sucio"

Lanzada en Estados Unidos por Oxfam América y Earthworks/Mineral Policy Center, denuncia



la irresponsabilidad social y medioambiental de esta industria. Incluye la publicación del informe "Metales sucios: minería, comunidades y medio ambiente". <http://nodirtygold.org/noDirtyGoldSpanish/home.cfm> y en www.iipm-mpri.org/noticias/

■ **Diálogo Global de Gobiernos**

Foro de alto nivel para gobiernos con perspectivas afines interesados en el sector de minería, minerales y metales, patrocinado por Canadá y Sudáfrica durante la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de 2002. <http://www.globaldialogue.info/>

■ **Enduring Value (Valor Duradero)**

El Consejo de Minerales de Australia lanzó, en octubre de 2004, el primer marco global para la aplicación de los principios de desarrollo sustentable al desempeño de los sitios de operaciones de la industria minera australiana. El Marco de Enduring Value y sus antecedentes están disponibles en: www.minerals.org.au/enduringvalue

■ **Global Mining Initiative (GMI)**

La Iniciativa Global para la Minería (GMI) trabajó en la creación de una asociación de la industria (el ICMM), un estudio sobre los temas claves para la industria (el Proyecto MMSD) y la realización de una conferencia global (Toronto, 2002), centrados en la definición del rol del sector en una perspectiva de desarrollo sustentable. Ver la documentación de este proceso en: www.icmm.com/gmi.php

■ **Global Reporting Initiative (GRI)**

GRI es un proceso de múltiples actores para producir y difundir una Guía global para la Elaboración de Memorias de Sostenibili-

dad. La Guía es acompañada por suplementos específicos por sector industrial. El proceso del Suplemento de Minería y Metales fue convocado conjuntamente por el GRI y el ICMM. Sus resultados están disponibles en www.globalreporting.org/ o www.icmm.com/

■ **Global Witness (Testigo Global)**

Campaña dirigida a lograr un cambio en los vínculos entre la explotación de recursos naturales y los abusos contra los derechos humanos, en particular donde recursos como la madera, los diamantes y el petróleo son utilizados para financiar y perpetuar el conflicto y la corrupción. <http://www.globalwitness.org/>

■ **Iniciativa de Transparencia para las Industrias Extractivas (EITI)**

<http://www2.dfid.gov.uk/news/files/extractiveindustries.asp>

■ **Ombudsman y Asesor en Materia de Observancia (CAO)**

El CAO de la Corporación Financiera Internacional (CFI) y el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI) proporciona la información necesaria para presentar una reclamación a los afectados directamente por un proyecto de la CFI o el OMGI. <http://www.cao-ombudsman.org/index-spanish.htm>

■ **Post-Mining Alliance (Alianza Pos Minería)**

Iniciativa de cooperación de múltiples actores en procura de soluciones a los problemas de legado de la minería, el planeamiento integral del cierre y la rehabilitación del sitio minero, así como la discusión con los consumidores

sobre el rol futuro de la minería. <http://www.edenproject.com/postmining/>

■ **Principios del Ecuador**

<http://www.equator-principles.com/>

■ **Publish What You Pay**

Esta campaña se propone ayudar a los ciudadanos de países en desarrollo ricos en recursos naturales a exigir a sus gobiernos una rendición de cuentas sobre el destino de los ingresos provenientes de las industrias del petróleo, gas y minerales. <http://www.publishwhatyoupay.org/>

■ **Revisión de Industrias Extractivas del Banco Mundial**

Los documentos oficiales de la EIR se encuentran en: www.worldbank.org/ogmc y en ifcln1.ifc.org/ifcext/eir.nsf/Content/Home, incluyendo la revisión independiente dirigida por E. Salim en: www.eireview.org/ La posición de las Organizaciones de los Pueblos Indígenas puede encontrarse en el sitio Web de FPP (Forest Peoples Programme) en www.forestpeoples.org/briefings.htm y el de Tebtebba (Indigenous Peoples' International Centre for Policy Research and Education) en: www.tebtebba.org/

■ **The Global Mercury Project (GMP)**

Este proyecto promueve la adopción de mejores prácticas y de medidas preventivas contra la contaminación de las aguas con mercurio por la minería artesanal y en pequeña escala. Participan en el GMP Brasil, Laos, Indonesia, Sudán, Tanzania y Zimbabwe. http://www.unites.uqam.ca/gmf/intranet/gmp/index_gmp.htm

"No existen dudas, para quienes estamos en el sector minero, de que se viene registrando una transformación sin precedentes, desencadenada por la confluencia de la preocupación de las grandes empresas por la reputación de la minería, la creciente resistencia de algunas comunidades a permitir la minería en sus localidades y el imperativo del desarrollo sustentable como nuevo paradigma."

Cristina Echavarría, IIPM / IDRC



**Centro Internacional de Investigaciones
para el Desarrollo (IDRC, Canadá)**



MPRI/IIPM

**Iniciativa de Investigación sobre
Políticas Mineras (IIPM/IDRC)**

Canada 

9974-7867-3-8



9 789974 786738