

**Marco Básico para una Minería Responsable: Una Guía para la
Mejora de Estándares**

Marta Miranda, David Chambers, y Catherine Coumans

19 de Octubre, 2005

TABLA DE CONTENIDOS

PREFACIO.....	iv
ACERCA DE LOS AUTORES.....	vi
RECONOCIMIENTOS.....	vii
ACRONIMOS Y ABREVIATURAS.....	ix
RESUMEN EJECUTIVO.....	xi
INTRODUCCION.....	1
Metodología y Limitaciones.....	3
Público Objetivo y Organización del Marco Básico.....	4
Principios y Enfoque basado en los Derechos para un Desarrollo Minero.....	6
CAPITULO 1: DECIDIENDO SI UNA MINA ES UN USO APROPIADO PARA EL TERRENO.....	11
I. Importancia de las “Zonas Intangibles”.....	11
II. Opciones para Definir las “Zonas Intangibles”.....	13
CAPITULO 2: ASEGURANDO EL DESARROLLO DE UNA MINA AMBIENTALMENTE RESPONSABLE.....	21
I. Introducción.....	21
II. Prácticas Emergentes.....	22
A. Exploración.....	22
B. Análisis del Impacto Ambiental.....	24
C. Uso y Contaminación del Agua.....	27
D. Drenaje Acido de Mina (Roca).....	31
E. Aire.....	32
F. Consumo de Energía.....	34
G. Ruido.....	34
H. Manejo de Residuos.....	35
I. Cianuro.....	39
J. Recuperación.....	40
K. Garantías Financieras.....	44
L. Post Cierre.....	47
M. Monitoreo y Supervisión.....	48
CAPITULO 3: ASEGURANDO QUE EL DESARROLLO DE UNA MINA RESULTE EN BENEFICIOS PARA LOS TRABAJADORES Y LAS COMUNIDADES AFECTADAS.....	51
I. Introducción.....	51
II. Prácticas Emergentes.....	60
A. Indígenas y el Consentimiento Libre, Previo e Informado.....	60
B. Participación en la Toma de Decisiones/Consultas.....	68
C. Acceso/Divulgación de la Información.....	72
D. Acuerdos de Consentimiento-Beneficios y Compensación.....	75
E. Reconociendo los Derechos de las Mujeres y Abordando los Riesgos Relacionados con Género.....	80
F. Reconociendo Derechos Laborales y Abordando Riesgos Relacionados con Trabajadores.....	86
G. Reconociendo los Derechos de los Mineros de Pequeña Escala y	

Mineros Artesanales, y Abordando los Riesgos a su Sustento	90
H. Reasentamiento/Reubicación y Compensación.....	93
I. Derechos Humanos y Temas de Seguridad	98
CAPITULO 4: ASEGURANDO UNA BUENA GOBERNANZA.....	105
I. Introducción	105
II. Informes y Responsabilidad.....	105
A. Informes.....	106
B. Responsabilidad	110
III: Transparencia y Gobernanza Corporativa.....	112
A. Transparencia.....	112
B. Gobernanza Corporativa	115
APENDICE A.1: DECLARACION DE UNA VISION POR UN GRUPO DE DIALOGO MINERO RESPONSABLE	118
APENDICE A.2: INSTRUMENTOS INTERNACIONALES Y PRECEDENTES LEGALES ACERCA DE LOS DERECHOS INDIGENAS EN LA SUPERFICIE Y EL SUBSUELO PARA EL TERRENO Y LOS RECURSOS NATURALES	120
APENDICE A.3: INSTRUMENTOS INTERNACIONALES, PROCESOS MULTIACTORES, Y LAS POSICIONES DE LAS NACIONES UNIDAS APOYANDO EL CONSENTIMIENTO LIBRE, PREVIO E INFORMADO.....	127
BIBLIOGRAFIA.....	132

PREFACIO

En el 2003 Tiffany & Co., EARTHWORKS, y el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF) fueron anfitriones de un “diálogo sobre minerales provenientes de fuentes responsables” reuniendo a ONGs, minoristas, inversionistas, aseguradores y expertos técnicos involucrados en el sector minero. El propósito de la reunión fue discutir temas ambientales y de derechos humanos y sociales asociados con la minería y productos mineros, y explorar el potencial para establecer una base para inversiones y procesos responsables. Muchos de los participantes, incluyendo a representantes de cada uno de los sectores, así como también otros que se unieron posteriormente al diálogo, solicitaron una investigación que identifique las mejores prácticas en el sector. Este documento de investigación podría tanto informar el desarrollo de políticas sobre cómo encontrar fuentes de minerales e inversiones, como servir de catalizador para diálogos intersectoriales más profundos referentes a estos temas. (Ver Apéndice A.1 para la declaración de una visión desarrollada en esta reunión)

La necesidad de tal documento hizo que el Centro Científico de Participación Pública (**CSP**) y el Instituto para los Recursos Mundiales (WRI) convoquen a un pequeño equipo investigador independiente especializado en política y prácticas ambientales, áreas protegidas, participación comunitaria, pueblos indígenas, y asuntos sociales. Marta Miranda ha publicado investigaciones en minería y “zonas intangibles” y fue la autora de los capítulos 1 y 4. Ella también actuó como editora general. Dave ha estado trabajando en el sector sin fines de lucro por 15 años acerca de los impactos mineros, y fue el autor del capítulo 2. Catherine Coumans se unió al equipo como consultora con experiencia en temas sociales y antropológicos relacionados con el sector minero y escribió el capítulo 3. Durante el curso del proyecto, Marta Miranda estuvo en WRI y WWF. Nuestras respectivas organizaciones, **CSP** y WWF, estuvieron complacidas de trabajar en forma conjunta para ser la cuna de este importante proyecto.

El equipo revisó y evaluó la investigación en estos temas, identificando donde fue posible las mejores prácticas en la industria, y brindando recomendaciones para minoristas y otras compañías que buscan proveedores e inversiones responsables. Cada miembro del equipo investigador trabajó y consultó con otros expertos en sus respectivos campos.

Afortunadamente, hubo una gran riqueza de investigación, análisis y hallazgos con los cuales trabajar. En la medida de lo posible, los autores tomaron en cuenta trabajos previos y trataron de incluir el trabajo logrado en otras iniciativas en este marco básico. Esto incluye las iniciativas promovidas por las industrias como el proyecto de investigación Minería, Minerales y Desarrollo Sustentable (MMSD), políticas mineras empresariales y materiales del Consejo Internacional de Minería y Metales (ICMM); fuentes académicas; y análisis e informes de ONGs. En muchas formas los promotores del proyecto estuvieron buscando un documento esté basado y aprenda de estas y otras fuentes.

Estamos complacidos de haber recogido una sólida discusión de los temas cubiertos en este documento en un número clave de sectores. Nuestras organizaciones y los autores intentaron, en este marco básico, catalizar aún más diálogo y la consecuente resolución en los diferentes sectores de tal manera que estándares, como los descritos en este documento sean implementados, y se desarrolle un mecanismo independiente por parte

de terceros para la verificación de cumplimiento, con las mejores prácticas en el sector minero.

Los autores y nuestras respectivas organizaciones buscarán activamente promover y participar en un debate acerca de los temas identificados en el marco básico, lo que esperamos lograr. En este sentido, el marco básico en los términos de esta presentación es un trabajo en progreso, sujeto a revisiones basadas en mayores aportes de los diferentes actores.

Ya que la meta de este documento no es reemplazar otras discusiones e iniciativas, un principio de inclusión de distintos puntos de vista debería guiar todos los diálogos dirigidos a asegurar una minería ambiental y socialmente responsable. Con esto en mente, alentamos un diálogo entre los sectores que sea legítimo y aceptable para todas las partes. Un debate controlado por un sector tendrá pocas posibilidades de producir resultados significativos. En vez de eso, las soluciones deben estar basadas en análisis y hallazgos científicos y ser completamente discutidas entre un amplio rango de actores afectados. En vez de centrar el debate en temas donde la solución científica o técnica ha sido identificada, las discusiones futuras deberían invertir tiempo y recursos en aquellas áreas en las cuales se necesita una investigación, análisis y discusión adicional. Tales guías podrían incluir la determinación de las bases para el consentimiento libre, previo e informado por parte de indígenas y otras comunidades afectadas; guías y criterios ampliamente aceptados para las compensaciones de conservación; y evitar los impactos ambientales negativos de la exploración de minerales a gran escala que no cuenta con regulaciones ni monitoreo. Es nuestro punto de vista que las áreas que carecen de un consenso científico claro requieren de un debate más intenso.

Con el espíritu de alentar un mayor debate, el marco básico y su documentación están accesibles en internet en www.frameworkforresponsiblemining.org. Alentamos a aquellos interesados en participar en el diálogo a visitar la página web y enviar sus comentarios. Los comentarios serán publicados en el sitio y tomados en consideración en talleres posteriores.

Gavin Murria

Miembro del Directorio de **CSP²**

{Director, Sostenibilidad Institucional y Corporativa, Australia y Nueva Zelanda (ANZ) Banking Group Limited, Sydney Australia}

David Reed, Director

Oficina de Programa de Macroeconomía para el Desarrollo Sostenible (MPO)

Fondo Mundial para la Naturaleza

ACERCA DE LOS AUTORES

MARTA MIRANDA

Marta Miranda es el Oficial Senior del Programa para industrias extractivas del Fondo Mundial para la Naturaleza, Programa de Macroeconomía para el Desarrollo Sostenible (MPO). Antes de unirse a MPO, Marta pasó nueve años en el World Resources Institute, donde llevó a cabo una investigación en políticas globales en industrias extractivas, con un énfasis nacional en Venezuela, Filipinas, y Papua Guinea. Mientras estuvo en WRI, también ayudó a establecer el capítulo Venezolano del Observatorio Mundial de Bosques, un proyecto dirigido a monitorear el desarrollo y el cambio en los bosques mundiales. Marta ha editado y ha sido autora de varios artículos y libros de alta calidad, los que incluyen *Mining and Critical Ecosystems: Mapping the Risks*; *The State of Venezuela's Forests: A Case Study of the Guayana Region (Minería y Ecosistemas Críticos: Mapeando los Riesgos; El estado de los Bosques de Venezuela: Un estudio de Caso de la Región de Guyana)*; and *All That Glitters Is Not Gold: Balancing Conservation and Development in Venezuela's Frontier Forests (Todo lo que Brilla no es Oro: Balanceando la Conservación y el Desarrollo en los Boques de Frontera en Venezuela)*.

De nacionalidad portuguesa, Marta tiene un título de Maestría en Geografía de la Universidad Estatal de San Diego y un Bachillerato en Geografía de la Universidad Estatal de New York, Geneseo. La Srta. Miranda domina el portugués y el español. Escribió los capítulos 1 y 4, y también sirvió como editora general del documento de marco básico.

DAVID M. CHAMBERS, Ph.D.

El Dr. Chambers es el presidente del Centro Científico de Participación Pública (CPSP₂), una corporación sin fines de lucro formada para brindar asistencia técnica sobre minería y calidad de agua a grupos de sociedad civil y gobiernos tribales.

David tiene 15 años de experiencia técnica y en gestión en la industria de exploración de minerales, y en los pasados 15 años ha servido como consultor nacional e internacional sobre los efectos ambientales de proyectos mineros. Es un geofísico profesional registrado (California # GP972) con un grado profesional de Ingeniería en física de la Escuela de Minas de Colorado y un grado de Master en Geofísica de la Universidad de California-Berkeley. El Dr. Chambers recibió su P.D. en Planeamiento Ambiental en Berkeley. Su disertación doctoral analizó los esfuerzos del Servicio de Bosques de Los Estados Unidos para planificar y administrar el uso de los recursos minerales presentes en los Bosques Nacionales.

El Dr. Chambers ha proporcionado asistencia a grupos de sociedad civil acerca de minas propuestas, en operación y abandonadas en Alaska, Arizona, California, Colorado, Idaho, Missouri, Montana, Nevada, Oregon, Carolina del Sur, Dakota del Sur, Utah, Washington, y Wisconsin, asimismo en Columbia Británica y Labrador en Canadá, y Kyrgyzstan e Irlanda del Norte. Frecuentemente esta asistencia ha tomado la forma de revisiones técnicas para ayudar a los grupos a presentar comentarios sobre las deficiencias ambientales de minas propuestas, en los procedimientos de obtención de los permisos para minas o como parte de las revisiones de las Declaraciones de Impacto Ambiental. De la misma manera la asistencia consistió en sugerencias de alternativas

para el desarrollo de minas que son ambientalmente mejores que las que son propuestas por las empresas. Gran parte de este trabajo se ha enfocado en el análisis de los potenciales efectos adversos sobre la calidad de las aguas superficiales y subterráneas del drenaje ácido minero proveniente de descargas de pozas de relaves y la escorrentía de las pilas de desmonte.

Dave escribió el capítulo 2.

CATHERINE COUMANS, Ph.D.

La Dra. Coumans es la Coordinadora de Investigación y responsable del programa Asia-Pacífico en Mining Watch Canadá, la cual es una organización sin fines de lucro apoyada por organizaciones ambientales, de justicia social, aborígenes y laborales de Canadá.

Como Cordinadora de Investigación, Catherine ha supervisado proyectos de investigación Canadienses e internacionales y ha sido autora de informes de alta calidad. En temas como responsabilidad para la minería que incluya todos sus costos, revitalización de economías en comunidades minero dependientes, e investigación participativa en salud con mujeres en comunidades mineras y con mujeres mineras. Sus publicaciones en revistas y libros acerca de la minería incluyen un capítulo en “*Moving Mountains: Communities Confront Mining and Globalization; The Case against Submarine Tailings Disposal*” (*Moviendo Montañas: Comunidades Confrontan la Minería y Globalización; El Caso contra la Disposición Submarina de Relaves*) en *Mining Environmental Management*; “Research on Contested Ground: Women, Mining and Health” (*Investigaciones en Tierras Contestadas: Mujeres, Minería y Salud*) en *Pimatisiwin*; y “Canadian Companies in the Philippines: Placer Dome” (*Las Compañías Canadienses en las Filipinas: Placer Dome*) en *Undermining the Forests*.

Catherine trabaja con organizaciones no gubernamentales regionales y, en muchos casos, directamente con comunidades afectadas por la minería en India, Burma, Tailandia, Indonesia, Filipinas, Papua Nueva Guinea, y Kanaky-Nueva Caledonia. Su trabajo se ha enfocado particularmente en indígenas afectados por compañías Canadienses en esta región. Ella ha proporcionado testimonio experto en minería en dos investigaciones del congreso en Filipinas, como también ante la Corte Constitucional de Indonesia.

El compromiso académico de Catherine con los impactos mineros sobre las comunidades data de su investigación doctoral en la isla de Marinduque en las Filipinas, 1988-90. Tiene un grado de Maestría en Ciencias (Escuela de Economía de Londres) y un Ph.D. (Universidad de McMaster) en Antropología Cultural y ha llevado a cabo una investigación post doctoral en la Universidad de Cornell. Ha enseñado en Cornell y McMaster.

Catherine escribió el capítulo 3 y sus apéndices asociados.

RECONOCIMIENTOS

Este documento busca aportar a esfuerzos anteriores para identificar prácticas ambiental y socialmente responsables a ser adoptadas por ONGs, la industria, y la comunidad académica. Los autores agradecen y reconocen el trabajo de otros, incluyendo los resultados del diálogo entre la Minería, Minerales y Desarrollo Sustentable (MMSD), la Revisión de Industrias Extractivas (EIR); la Iniciativa Global de Informes (GRI), la Unión Mundial para la Naturaleza (IUCN)- el Consejo Internacional de Minería y Metales (ICMM) y el GRI suplemento del sector minero. Los autores están de la misma manera agradecidos por el apoyo y perspicacia de Stephen D'Esposito, Payal Sampat, y Alan Septoff de Earthworks a través del desarrollo de este proyecto.

Se solicitaron comentarios a los primeros borradores de este marco básico de parte de representantes de compañías mineras, comunidades locales afectadas por la minería, ONGs ambientales y sociales, académicos, organizaciones laborales y gobiernos. Los autores quisieran agradecer a Anna Cederstav, Richard Cellarius, Peter Colley, Luke Danielson, Cristina Echavarría, Keith Ferguson, Antonio La Viña, Stu Levit, Ingrid Macdonald, Fergus MacKay, Paul Mitchell, Glenn Mpufane, David Putt, Michael Rae, Mohammad Rafiq, Keith Slack, Viviane Weitzner, Ian Wood, y Carlos Zorrilla por sus valiosos comentarios. Las personas que hicieron la revisión proporcionaron comentarios que reflejan su experiencia profesional. Su participación no debe ser interpretada como un apoyo institucional de las organizaciones a las que están o han estado afiliados. Reconociendo las contribuciones de las personas arriba mencionadas, los autores asumen una completa responsabilidad sobre las opiniones expresadas en este borrador de marco básico.

Los autores también quisieran agradecer a aquellos cuyo apoyo pasado y actual hizo posible este informe: Fundación Brainerd, Fundación Bullitt, Fundación Ford, Fundación Goldman, Fundación Scherman, Fundación Tiffany & Co, Fundación True North y la Fundación Wilburforce.

ACRONIMOS Y ABREVIATURAS

ADB	Banco de Desarrollo Asiático [Asian Development Bank]
ACT	Territorio de la Capital Australiana [Australian Capital Territory]
AFED	Departamento Federal del Ambiente de Australia [Australian Federal Environment Department]
AMEEF	Australian Minerals and Energy Environment Foundation
ARD	Drenaje Acido de Mina (Roca) [Acid Mine (Rock) Drainage]
ASM	Minería Artesanal y de Pequeña Escala [Artisanal and Small-Scale Mining]
BCARD	Drenaje Acido de Roca de la Columbia Británica (título de publicación truncado) [British Columbia Acid Rock Drainage]
CARC	Comité Canadiense de Recursos Articos [Canadian Arctic Resource Committee]
CASM	Comunidades y Minería de Pequeña Escala [Communities and Small-Scale Mining]
CBD	Convención sobre Diversidad Biológica [Convention on Biological Diversity]
CEDAW	Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra Mujeres [Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women]
CERD	Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial [Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination]
CI	Conservación Internacional [Conservation International]
COFACE	Agencia Francesa de Crédito a la Exportación French Export Credit Agency]
CSP²	Centro Científico de Participación Pública [Center for Science in Public Participation]
DESA	Departamento de Economía y Asuntos Sociales [Department of Economic and Social Affairs]
EBI	Iniciativa de Energía y Biodiversidad [Energy and Biodiversity Initiative]
ECGD	Agencia Británica de Crédito a la Exportación [British Export Credit Agency]
EIA	Análisis de Impacto Ambiental [Environmental Impact Analysis]
EIR	Revisión de Industrias Extractivas (Banco Mundial) [Extractive Industries Review (World Bank)]
EITI	Iniciativa de Transparencia en las Industrias Extractivas [Extractive Industries Transparency Initiative]
EOE	Empleo con Igualdad de Oportunidades [Equal Opportunity Employment]
ESAC	Asociación de Estudios Ambientales de Canadá [Environmental Studies Association of Canada]
FPIC	Consentimiento libre, previo e informado [Free, Prior, and Informed Consent]
GIA	Evaluación de Impacto en Género [Gender Impact Assessment]
GRI	Iniciativa Global de Informes [Global Reporting Initiative]
HRC	Comité de Derechos Humanos [Human Rights Committee]
ICCPR	Convenio Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos [International Covenant on Civil and Political Rights]

ICESCR	Convenio Internacional sobre Derechos Economicos, Sociales y Culturales [International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights]
ICMI	Instituto Internacional del Manejo para el Manejo del Cianuro [International Cyanide Management Institute]
ICMM	Consejo Internacional de Minería y Metales [International Council on Mining and Metals]
ICOLD	Comisión Internacional sobre Grandes Represas [International Commission on Large Dams]
IDRC	Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo [International Development Research Centre]
IFC	Corporación Financiera Internacional [International Finance Corporation]
IISD	Instituto Internacional de Desarrollo Sostenible [International Institute for Sustainable Development]
ILO	Organización Internacional del Trabajo [International Labour Organization]
INAP	Red Internacional para la Prevención de Drenajes de Acidos [International Network for Acid Prevention]
IPRA	Ley de Derechos de los Pueblos Indígenas [Indigenous Peoples' Rights Act]
ISO	Organización Internacional de Normalización [International Standards Organisation]
ISS	Servicios de Apoyo a los Indígenas [Indigenous Support Services]
IUCN	Unión Mundial para la Naturaleza [World Conservation Union]
JBIC	Banco Japonés para la Cooperación Internacional [Japan Bank for International Cooperation]
MEND	Programa de Drenaje de Minas Ambientalmente Neutro [Mine Environment Neutral Drainage]
MIDR	Desplazamiento Y Reasentamiento Inducido Por La Minería [Mining-induced displacement and resettlement]
MIGA	Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones [Multilateral Investment Guarantee Agency]
MMSD	Minería, Minerales y Desarrollo Sustentable [Mining, Minerals, and Sustainable Development]
NGO	Organización no Gubernamental [Nongovernmental organization]
OAS	Organización de Estados Americanos [Organization of American States]
OECD	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [Organisation for Economic Development and Co-operation]
OPIC	Corporación de Inversiones Privadas en el Extranjero [Overseas Private Investment Corporation]
PCIA	Evaluación de Impacto para los conflictos y la paz [Peace and conflict impact assessment]
PDAC	Asociación de Técnicos en Prospección y Desarrollo de Canadá [Prospectors and Developers Association of Canada]
SACM	Cámara de Minas Sudafricanas [South African Chamber of Mines]
STD	Disposición submarina de relaves [Submarine tailings disposal]
TNC	The Nature Conservancy
UN	Naciones Unidas [United Nations]
UNDP	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [United Nations Development Programme]

UNEP	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente [United Nations Environment Programme]
USDA	Departamento de Agricultura de los Estados Unidos [U.S. Department of Agriculture]
USDOJ	Departamento del Interior de los Estados Unidos [U.S. Department of Interior]
WBOED	Department Departamento de Evaluación de Operaciones del Banco Mundial [World Bank Operations Evaluation]
WBCSD	Consejo Empresarial Mundial para el Desarrollo Sustentable [World Business Council on Sustainable Development]
WCD	Comisión Mundial de Represas [World Commission on Dams]
WCED	Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo [World Commission on Environment and Development]
WCMC	Centro Mundial de Monitoreo de la Conservación [World Conservation Monitoring Centre]
WRI	Instituto de Recursos Mundiales [World Resources Institute]
WWF	Fondo Mundial para la Naturaleza [World Wildlife Fund]

Marco Básico para una Minería Responsable: Una Guía para la Mejora de Estándares

Resumen Ejecutivo

Marta Miranda, David Chambers, y Catherine Coumans

19 de Octubre, 2005

RESUMEN EJECUTIVO

El Marco Básico para una Minería Responsable es el resultado de un llamado de las ONGs, comercializadores, inversionistas, aseguradores, y expertos técnicos que trabajan en el sector minero-metalúrgico para crear las bases para el desarrollo de políticas responsables en la compra e inversiones en el sector. El marco básico describe en términos generales los temas ambientales, de derechos humanos, y sociales asociados con la minería y los productos provenientes de ella, y explora la situación actual de las mejoras sociales y ambientales, brindando recomendaciones para comercializadores y otros que buscan una responsabilidad en sus inversiones y en la compra de productos mineros, así como la regulación y la promoción de prácticas mineras responsables. El marco básico es un primer borrador, abierto al debate y discusión; los autores animan a una retroalimentación y esperan que este documento pueda ser mejorado con los aportes de los diferentes actores.

Este resumen ejecutivo presenta los temas relevantes para la mejora de los estándares, los principios guías del marco básico, la metodología, público objetivo, enfoque, y organización del marco básico. También brinda vínculos con las secciones del marco que discuten recomendaciones (bajo el título de “Temas Emergentes”, o la práctica mejorada, en contraste con lo “Usual” o la práctica existente). Se incluyen resúmenes de los temas claves de la práctica mejorada para que el lector tenga un acceso rápido a la lista principal de todas las recomendaciones.

Los Impactos de la Minería

La minería genera cambios ambientales y sociales no importa donde ocurra. Las perturbaciones causadas por la minería pueden impactar el ambiente físico (a través, por ejemplo, de pérdida de habitats y la contaminación de aguas superficiales y subterráneas) o comunidades locales (a través, por ejemplo, de modificaciones culturales por la presencia de trabajadores mineros). Aunque es inevitable cierto grado de perturbación incluso en las minas mejor manejadas, *casi todos los impactos sociales y ambientales negativos son evitables* si las compañías operasen de acuerdo a los mejores estándares posibles. Desafortunadamente, las estructuras existentes no han asegurado consistentemente un comportamiento responsable en las operaciones mineras, y los impactos negativos ambientales y sociales ocurren más frecuentemente de lo que deberían.

En los 10 últimos años, grupos de sociedad civil han realizado campañas exitosas para un comportamiento corporativo más responsable, enfocándose en la promoción de silvicultura sostenible, el detenimiento de la comercialización conflictiva de diamantes, y protegiendo los derechos laborales en la industria del vestido, entre otros. Los comercializadores y el sector privado entienden los riesgos de asociación que se encuentran en las mentes de los consumidores hacia productos provenientes de procesos irresponsables. Por cierto, los consumidores en algunos países industrializados tratan de hacer elecciones ambiental y socialmente responsables a la hora de comprar productos o servicios, y los inversionistas y aseguradores han comenzado a responder a esto; entienden que disminuyendo los riesgos ambientales y sociales, puede traducirse en menores costos para hacer negocios.

Reconociendo estas tendencias, algunas corporaciones han avanzado a distinguirse así mismas de sus competidores sujetando sus operaciones al escrutinio independiente y haciendo verificable el origen responsable de sus productos. Muchos se han dado cuenta que el cumplimiento de las leyes en los países donde operan es insuficiente para proteger el ambiente o las comunidades vulnerables. Algunas corporaciones reconocen la necesidad de cumplir con códigos internacionales, protocolos, convenios, declaraciones, instrumentos y costumbres que protegen los derechos humanos fundamentales, la autodeterminación, la integridad cultural, derechos sociales y laborales, y el ambiente natural.

En un esfuerzo por evaluar los impactos ambientales y sociales de la minería, en el 2002 el Instituto Internacional de Medio Ambiente y el Desarrollo (IIED por sus siglas en inglés) publicó un análisis comprehensivo de los temas principales que enfrenta el sector minero, éste fue el resultado de un proyecto de investigación de dos años conocido como “Minería, Minerales y Desarrollo Sustentable” (MMSD por sus siglas en inglés). El reporte fue comisionado por el Consejo Empresarial para el Desarrollo Sustentable (WBCSD por sus siglas en inglés), y promovido y financiado en gran parte por grandes compañías mineras. Algunas de estas compañías, de la misma manera, formaron una nueva asociación de comercio en la industria, el Consejo Internacional de Minería y Metales (ICMM por sus siglas en inglés), con un mandato para promover el desarrollo sostenible en el sector.

Este esfuerzo investigativo liderado por la industria fue subsecuentemente seguido por iniciativas del sector, específicas y detalladas, con la meta de abordar los impactos ambientales y sociales de la minería en una variedad de contextos, los que incluyen:

- Una revisión independiente de los impactos de los préstamos del Banco Mundial en los sectores de industrias extractivas, el cual resultó en un reporte final con recomendaciones para futuras actividades de préstamo en estos sectores;
- Un código voluntario de conducta conocido como los Principios de Ecuador para proveer guías para el financiamiento, por bancos privados, de proyectos de más de 50 millones de dólares. Desde entonces, algunos de los bancos privados más grandes han producido guías aún mas detalladas para los sectores, incluso para el sector minero;
- Un diálogo entre la Unión Mundial para la Naturaleza (IUCN por sus siglas en inglés) y el Consejo Internacional de Minería y Metales (ICMM) para abordar temas de conservación de biodiversidad y minería;
- Iniciativas por los gobiernos en los sectores de las industrias extractivas para promover una mayor transparencia y protección a los derechos humanos;
- Iniciativas del sector privado, como códigos de conducta para la industria minera, que busquen establecer condiciones para un comportamiento más responsable en el sector;
- Una variedad de declaraciones, demandas, y documentos de posición de política preparados por grupos de sociedad civil que apunten a mejorar las prácticas de las compañías mineras alrededor del mundo; y
- La publicación de un suplemento sobre el sector minero en la Global Reporting Initiative (Iniciativa Global de Informes, GRI por sus siglas en inglés) dirigido a estandarizar la forma por lo cual las compañías mineras informan de sus impactos sociales y ambientales.

Estas iniciativas y varias otras forman la base del marco básico para una Minería Responsable. Sin embargo, estas iniciativas colectivamente cubren un amplio rango de temas referidos a la minería, y por sí mismas no brindan una base integral para el desarrollo de estándares ambiental y socialmente responsables para la minería. El objetivo del marco básico es proporcionar los antecedentes de investigación y recomendar principios para ser considerados por un amplio rango de actores interesados en promover una minería responsable.

Los Principios Detrás de la Marco Básico para una Minería Responsable

Las recomendaciones destacadas en este marco básico están basadas en siete principios comunes procedentes de acuerdos internacionales, como la Agenda 21 y la Declaración de Río, los cuales han sido incorporados a muchas jurisdicciones nacionales alrededor del mundo. Los principios son desarrollo sostenible, equidad, toma de decisiones participativa, responsabilidad y transparencia, prevención, eficiencia, y responsabilidad del contaminador (principio “contaminador pagador”).

Las recomendaciones del marco básico respecto a las Prácticas Emergentes están alineadas con las convenciones de las Naciones Unidas y otros acuerdos que gobiernan los derechos humanos, derechos laborales básicos, el derecho al desarrollo, el derecho a un ambiente saludable, derechos de los indígenas, y derechos de las mujeres. En muchos casos las recomendaciones del marco básico respecto a las Prácticas Emergentes son también consistentes con las demandas de muchas ONGs para que los gobiernos y el sector privado respeten y promuevan estos derechos humanos básicos.

Aunque muchos instrumentos internacionales han reconocido que todo ser humano, sin importar su género, etnia, edad, raza, religión, puntos de vista políticos, u orientación sexual tiene el derecho a demandas universales que no pueden ser ignoradas o cambiadas, ha sido necesario singularizar el derecho de los indígenas y las mujeres por que estos grupos son frecuentemente marginados y/o desproporcionadamente impactados por la actividad minería.

Derechos específicos reconocidos por instrumentos internacionales para los indígenas incluyen su derecho a la existencia como pueblos, autodeterminación, control sobre sus territorios, integridad cultural, un ambiente productivo y saludable, organización política y expresión, y compensación justa por daños a sus tierras. Estos acuerdos internacionales forman la base del derecho de los indígenas a un consentimiento libre, previo e informado ante cualquier actividad de desarrollo que afecte sus territorios y sustento.

Un reconocimiento de la disparidad entre hombres y mujeres en su acceso y el ejercicio de los derechos humanos ha llevado a varias declaraciones e instrumentos internacionales que buscan promover el empoderamiento de las mujeres. Los objetivos específicos presentes en estos instrumentos incluyen un incremento de la participación de las mujeres en la toma de decisiones, eliminación de la violencia y abuso, y el acceso equitativo a la salud y educación.

Alcance, Metodología y Limitaciones del Marco Básico

El marco básico aborda temas referidos básicamente al minado de rocas (metales base, metales preciosos y piedras preciosas). Aunque la minería de carbón presenta algunos de los mismos retos ambientales y sociales que la minería metálica, también tiene problemas adicionales asociados (por ejemplo, el cambio climático) los cuales van más allá del alcance de este esfuerzo de investigación. Por lo tanto, los autores han elegido no incluir a la industria de combustibles fósiles en su análisis. Sin embargo, algunos temas remarcados en la discusión sobre zonas intangibles, temas sociales, y gobernanza son ampliamente relevantes a toda industria extractiva e incluso a muchos grandes proyectos de desarrollo (por ejemplo, la construcción de presas).

Al preparar el marco básico, los autores resumieron diferentes posiciones sobre una variedad de temas y organizaron estos de acuerdo con los puntos de vista de los actores. Un primer borrador del marco básico fue revisado por más de 20 expertos provenientes de ONGs, la industria, gobiernos, y la comunidad científica. Como se mencionó líneas arriba, los temas cubiertos por el marco básico están divididos en prácticas ampliamente aceptadas (“lo Usual”) y los estándares futuros esperados (“Prácticas Emergentes”). Estos se definen como sigue:

Lo Usual se refiere a prácticas ambientales y sociales que las compañías adoptan comúnmente para cumplir con las regulaciones o asegurar un manejo más costo-efectivo en naciones industrializadas. Por ejemplo, las geomebranas son universalmente usadas para el procesamiento del mineral en las minas con pilas de lixiviación. Otras normas aceptadas en naciones industrializadas incluyen el desarrollo de un plan de recuperación del sitio minero, con previsiones financieras; planes de emergencia para el transporte seguro y el almacenamiento de cianuro; y planes para prevenir contaminación de aguas superficiales y subterráneas. Podría haber, sin embargo, desacuerdos en el grado y los medios por los cuales estas normas deben ser implementadas.

Las Prácticas Emergentes son aquellas, que en opinión de los autores, podrían generar mejoras ambientales y sociales significativas si son implementadas. Estas, muchas veces, son apoyadas por la literatura y podrían ser promovidas por varias de las cuatro audiencias identificadas más abajo. Los autores consideran que los temas claves de las Prácticas Emergentes necesitan ser abordados en un contexto de identificación de condiciones para una minería “responsable”, sin embargo es necesaria una mayor discusión entre los actores para desarrollar y aceptar un enfoque común para una minería ambiental y socialmente responsable. *Este documento borrador no sustituye a ese proceso.*

Aunque el marco básico reunió un conjunto de declaraciones de posición, códigos de conducta, y expresiones de “mejor práctica” en el sector minero, ésta no incluye una revisión exhaustiva de las regulaciones de gobierno que existen en el sector. Donde fue posible, los autores hicieron referencia a las regulaciones existentes, pero este proyecto no llevó a cabo una revisión integral de toda la legislación referida a la minería.

Debido a que los gobiernos no han desarrollado un enfoque común para abordar los impactos sociales y ambientales de la minería, describir la posición de los gobiernos requeriría un análisis comparativo exhaustivo de las estructuras legales y regulatorias. Esto no fue posible dado los plazos de tiempo y recursos para este proyecto, y por lo

tanto las prácticas y posiciones de los gobiernos están reflejadas solamente con respecto a casos específicos que los autores encontraron durante su investigación.

Adicionalmente, los autores estuvieron limitados por la disponibilidad pública de información acerca de las posiciones de las instituciones involucradas.

A pesar de la inhabilidad de los autores para representar completamente la legislación y prácticas de los gobiernos, muchos de los temas descritos en esta estructura requerirán el involucramiento de y la aceptación por los gobiernos. El establecimiento de estándares voluntarios no es suficiente para asegurar que la minería maximice los beneficios y minimice los costos en el ambiente y para las comunidades locales. Varios de los temas claves de las Prácticas Emergentes esbozados en esta estructura requieren de un funcionamiento contextualizado del gobierno, que incluyan regulaciones fuertes y la voluntad y capacidad para hacer cumplir las leyes. Los autores visualizan los temas aquí descritos como una contribución al desarrollo de estructuras legales y de políticas, y consideran que los gobiernos de la misma manera necesitarán estar en la mesa durante futuros procesos en los que se asuman compromisos por los diferentes actores. Es especialmente crítico el comprometer a los representantes de gobiernos de países en desarrollo durante etapas iniciales de este proceso. Una nueva legislación minera está siendo elaborada en varios de estos países, representando una oportunidad clave para establecer tempranamente estructuras legislativas y de gobernanza apropiadas.

Audiencia Objetivo y Organización del Marco Básico

El marco básico tiene como objetivo a cuatro tipos de audiencias: (1) gobiernos y agencias de gobierno; (2) grupos de sociedad civil, que incluyen a ONGs; (3) la industria minera; y (4) instituciones financieras, que incluyen bancos públicos y privados así como aseguradoras.

Siguiendo este resumen ejecutivo, el marco básico ofrece una evaluación más completa de las prácticas actuales y un análisis de las recomendaciones de Prácticas Emergentes. El documento identifica áreas en donde las opiniones convergen, recomendando principios específicos, estándares, o criterios donde sea apropiado. El marco básico también remarca los temas donde todavía permanece un debate considerable. Aunque los autores consideran que la mayoría de lectores enfocarán su atención en el resumen ejecutivo y las opciones recomendadas, estas deben ser consideradas a la luz de la investigación que las respalda.

La exploración que hace el marco básico sobre las Normas y las Prácticas Emergentes es presentada en cuatro partes del documento, agrupadas en los siguientes temas principales:

Decidiendo si una mina es un uso apropiado para el terreno. El capítulo 1 aborda la necesidad de preservar áreas ecológica y culturalmente significativas, y de priorizar las opciones de uso de territorio y recursos. Una variedad de otros temas sociales y técnicos pueden llevar a los actores a decidir que la minería no debería proceder, sin embargo esos temas están considerados en segmentos subsecuentes del marco básico.

Asegurando el desarrollo de una mina ambientalmente responsable. Una vez que la decisión de seguir adelante con la mina se ha tomado, se deben colocar ciertas previsiones ambientales para capitalizar los beneficios y evitar los resultados negativos.

El capítulo 2 detalla los temas ambientales que deben ser abordados en cada etapa del desarrollo de una mina.

Asegurando que el desarrollo de una mina resulte en beneficios a los trabajadores y las comunidades afectadas. El capítulo 3 cubre temas relacionados con la aceptabilidad social y el consentimiento libre, previo e informado para la minería por hombres y mujeres de las comunidades afectadas y por los indígenas respectivamente; previsiones en salud y seguridad; obtención de mayores beneficios; mineros artesanales; y preocupaciones sobre reasentamiento y seguridad en sitios mineros.

Asegurando que existen las estructuras de gobernanza corporativa. El capítulo 4 considera mayores requerimientos corporativos o de gobiernos para la gestión asegurando transparencia en el pago de beneficios e impuestos entre los gobiernos y compañías, y la emisión de informes de progreso corporativos hacia una implementación de prácticas responsables.

Temas claves de las Prácticas Emergentes

Esta sección del resumen ejecutivo presenta una lista compacta de los temas de Prácticas Emergentes discutidas en la parte principal del marco básico. La organización en este resumen ejecutivo es similar a los Capítulos 1-4 del documento completo, y cada uno de los títulos incluye una introducción a la parte correspondiente del marco básico.

La lista está vinculada, por lo que el lector puede hacer clic en la descripción de cada tema para ir a la discusión relevante en el marco básico, donde pueden ser encontrados los detalles para el respaldo e implementación de estos temas.

Capítulo 1. Decidiendo si una mina es un uso apropiado para el terreno

La minería modifica el paisaje y puede generar impactos a largo plazo en comunidades y recursos naturales. Algunos lugares con potencial minero pueden ser tan sensibles ambiental o socialmente que los riesgos del desarrollo minero en estas áreas son demasiados altos. Estas áreas son generalmente referidas como “zonas intangibles”. El capítulo 1 propone guías para determinar qué áreas deben ser clasificadas como tales.

Temas de las Prácticas Emergentes Discutidos en el Capítulo 1.

Identificando Zonas Potencialmente Intangibles

- (1) La minería no debería darse en áreas consideradas por la UICN como protegidas para fines de conservación (categorías de manejo I-IV) o en cualquier área marina protegida (categoría I-VI)
- (2) La minería no debería ocurrir en los sitios Ramsar que están calificados como áreas protegidas para fines de conservación (según la UICN, categorías I-IV).
- (3) Debería ser usado un proceso que incluya a todos los actores para identificar áreas adicionales con alto valor de conservación que califican como “áreas intangibles”.
- (4) Las compañías deberían asegurarse que sus proyectos brindan beneficios netos en conservación que son consistentes con el mantenimiento de los recursos biológicos y los servicios de los ecosistemas de los que dependen comunidades locales.

Capítulo 2. Asegurando una Minería Ambientalmente Responsable

El enfoque de esta parte del marco básico es el desarrollo de criterios ampliamente aceptados por los cuales gobiernos, ONGs, y la industria puedan medir el desempeño ambiental –y últimamente la aceptabilidad ambiental– de proyectos mineros. Usando tales criterios, los gobiernos podrían desarrollar estándares inequívocos para condicionar los permisos requeridos para el desarrollo y operación de minas; las ONGs podrían definir sus referentes para medir la aceptabilidad de las propuestas para el desarrollo de minas, así como el desempeño ambiental de las minas en operación; y las compañías mineras podrían desarrollar y aplicar guías claras para medir el componente ambiental de su licencia social para operar.

El capítulo 2 se enfoca en los elementos críticos de cada tema ambiental relacionado a sitios mineros específicos y explica por qué la adopción de los criterios de Prácticas Emergentes recomendados conducirá a un mejor desempeño ambiental.

Temas Claves de Prácticas Emergentes Discutidos en el Capítulo 2

Exploración

- (1) Los detalles sobre los proyectos de exploración y sus impactos potenciales deberían estar disponibles para las comunidades afectadas y los residentes del área en un lenguaje y formato apropiado, y deberían también ser accesibles al público.
- (2) Para abordar los impactos ambientales permanentes de la fase de exploración, las compañías deberían brindar garantías financieras adecuadas para pagar por una limpieza rápida, recuperación, y monitoreo y mantenimiento de largo plazo.

Análisis de Impactos Ambientales

- (1) Los actores deberían ser provistos de notificaciones adecuadas, tiempo suficiente, y apoyo financiero para pagar expertos técnicos y más acceso a la información que sustenta el proyecto, de tal manera que la participación en el proceso de EIA sea efectiva.
- (2) Las compañías deben coleccionar datos de línea de base adecuados durante el proceso de EIA.
- (3) Los costos ambientales, incluyendo los asociados a la supervisión por parte del gobierno, recuperación, cierre, y monitoreo y mantenimiento después de la cierre de la mina deberían estar incluidos en la evaluación de impacto ambiental.
- (4) La evaluación ambiental debería incluir los peores escenarios y análisis de impacto más allá de los límites físicos de la mina. Las compañías deberían trabajar con las comunidades potencialmente afectadas para identificar los peores escenarios potenciales de emergencia y desarrollar estrategias de respuesta apropiadas.

Uso y Contaminación del Agua

- (1) Las compañías deberían elaborar reportes disponibles al público sobre la descarga de contaminantes hacia aguas superficiales o subterráneas.
- (2) Un profesional calificado debería certificar que el tratamiento del agua, o el bombeo de agua subterránea, no será requerido a perpetuidad para cumplir con los estándares de calidad de agua superficial o subterránea fuera de los límites de la mina.

- (3) La minimización del uso del agua debe ser una meta declarada en el manejo de la mina
- (4) El bombeo de agua desde la mina debe ser minimizado para prevenir todo impacto no deseado en aguas superficiales o subterráneas, incluyendo filtraciones y manantiales.

Drenaje Ácido de Mina (Roca)

- (1) Antes del minado y durante las operaciones, las compañías deben de llevar a cabo muestreos y análisis adecuados para identificar minerales que producen ácidos. La evaluación debe ser basado en prácticas aceptadas y una opinión profesional apropiadamente documentada por datos del sitio específico. El muestreo y análisis debería ser conducido de acuerdo con las mejores prácticas y técnicas disponibles.

Aire

- (1) Las compañías deberían monitorear y hacer públicos los reportes de emisiones atmosféricas peligrosas (particularmente mercurio, plomo, y gases de invernadero).

Consumo de Energía

- (1) La reducción del uso de energía y las emisiones de gases invernadero debería ser una meta declarada en el manejo de la mina.

Ruido

- (1) Requerimientos para niveles máximos de ruido deberían ser implementados en los límites de la mina.

Manejo de Residuos

- (1) Los embalses de relaves y los botaderos de desmontes deberían ser construidos para minimizar las amenazas al público y la seguridad de los trabajadores, y para disminuir los costos de mantenimiento a largo plazo.
- (2) Los embalses de relaves y los botaderos de desmontes deberían ser construidos de manera que se minimice la liberación de contaminantes, a través de la instalación de geomembranas si es que la filtración resultaría en una contaminación de agua subterránea. Adicionalmente, las instalaciones para los residuos deberían tener sistemas adecuados de monitoreo y recolección de filtraciones para detectar y recoger cualquier contaminante liberado en las proximidades inmediatas.
- (3) El material generador neto de ácido debería ser segregado y/o aislado en las áreas de disposición de desechos.
- (4) Los planes para la minimización de material peligroso, su disposición y respuestas ante emergencias deberían ser de disponibilidad pública.
- (5) Los ríos no deberían ser usados para la disposición de desechos de mina.
- (6) Las compañías no deberían disponer los residuos en aguas submarinas superficiales. La disposición de residuos en aguas submarinas profundas no debería ser usada a menos que una evaluación independiente pueda demostrar mínimos riesgos ambientales y sociales.

Cianuro

- (1) Los operadores mineros deberían adoptar el Código para el Manejo de Cianuro, y una certificación proporcionada por terceros para asegurar que las compañías implementen un manejo seguro del cianuro.

Recuperación y Rehabilitación

- (1) Las compañías deberían desarrollar un plan de recuperación, antes que las operaciones empiecen, que incluya los costos estimados detallados. El plan debería ser periódicamente revisado para actualizar las prácticas de recuperación y costos.
- (2) Las compañías deben restaurar todas las áreas perturbadas de tal manera que sean consistentes con usos futuros.
- (3) Las compañías deberían recontornear las curvas de nivel y estabilizar las áreas perturbadas. Esto debería incluir el almacenamiento y reposición del suelo superficial u otro medio aceptable de crecimiento. Deberían ser establecidos estándares cuantitativos en el plan de recuperación para la revegetación – y deberían ser definidas medidas claras de mitigación para que sean implementadas si estos estándares no son cumplidos.
- (4) Cuando los materiales generadores de ácido están expuestos en las paredes de roca de la mina, las compañías deberían rellenar el tajo si esto minimiza la probabilidad y el impacto ambiental de la generación de ácido. Las opciones de relleno deben incluir prácticas de recuperación y diseño para asegurar que los materiales contaminados o generadores de ácido no estén dispuestos de una manera que degradarán aguas superficiales o subterráneas.
- (5) Donde los hundimientos sean considerados probables, las compañías deberían rellenar los socavones de las minas subterráneas para prevenir los impactos negativos al ambiente
- (6) Las estructuras subterráneas y tajos deberían ser rellenados para minimizar la cantidad de desechos y las estructuras de disposición de relaves.

Garantías Financieras

- (1) Las garantías financieras deberían ser revisadas y actualizadas de forma regular por la agencia autorizada, y los resultados de esta revisión deberían ser proporcionados al público.
- (2) El público debería tener el derecho a comentar sobre la suficiencia del plan de recuperación y cierre, la suficiencia de las garantías financieras, y la culminación de las actividades de recuperación antes de la liberación de las garantías.
- (3) Los instrumentos de las garantías financieras deberían ser garantizados independientemente, confiables y ser rápidamente disponibles. Las fianzas deberían ser regularmente evaluadas por analistas independientes usando métodos de contabilidad adecuados. Bonos propios o garantías corporativas no deberían ser aceptadas.
- (4) Las garantías financieras no deberían ser devueltas hasta que la recuperación y el cierre estén completos, todos los impactos hayan sido mitigados, y la recuperación haya demostrado ser efectiva por un suficiente período de tiempo luego del cierre de la mina.

Post Cierre

- (1) Los planes de recuperación deberían incluir planes para un monitoreo y mantenimiento post cierre de todas las facilidades de la mina, incluyendo trabajos mineros en la superficie y bajo tierra, relaves, e instalaciones de disposición de desechos. El plan debe incluir un mecanismo para financiar estos trabajos.

Monitoreo y Supervisión

- (1) Si ocurriesen violaciones a las normas o permisos mineros, las compañías deberían comprometerse a implementar rápidamente medidas correctivas para mantener limpia el agua superficial y subterránea.
- (2) El desempeño ambiental de las minas y la efectividad de las agencias reguladoras responsables de monitorear la operación de las minas deberían ser examinados en una auditoría ambiental independiente. Estas auditorías deberían ser llevadas a cabo en una forma regular y los resultados deberían estar públicamente disponibles.
- (3) Las comunidades deberían tener el derecho de supervisar y monitorear independientemente el desempeño ambiental de una mina.

Capítulo 3. Asegurando que el Desarrollo de una Mina Resulte en Beneficios a los Trabajadores y a las Comunidades Afectadas.

El impacto de la minería no está limitado al área inmediata del sitio minero. Adicionalmente a los impactos directos en los habitantes ubicados sobre el yacimiento o adyacentes él, existen impactos sobre las comunidades en la zona ambiental, social, y económica que rodea la mina. Ciertas poblaciones o “comunidades de interés” requieren una consideración especial por las compañías mineras, gobiernos, e inversionistas. Estas comunidades de interés incluyen los indígenas, mineros artesanales, trabajadores mineros, y personas dentro de las comunidades que son marginadas por su etnia, raza, casta, clase o religión. La minería tiene un impacto desproporcionado en las mujeres y en las comunidades indígenas en tanto las actividades mineras se expanden hacia los países en desarrollo y sobre regiones remotas en el mundo.

Esta parte del marco básico se enfoca en los costos sociales y beneficios de la minería. Aunque los beneficios deberían ser mayores que los costos, la minería no siempre ha generado tales resultados. Los beneficios sostenibles y a largo plazo para los indígenas y los hombres y mujeres de las comunidades deben ser considerados con prudencia, y posteriormente las compañías mineras en consulta con los miembros de las comunidades locales deberían buscar hacerlos realidad. El capítulo 3 brinda más información sobre las formas como las compañías mineras pueden proveer beneficios directos a los miembros de las comunidades locales.

Temas Claves de las Prácticas Emergentes Discutidos en el Capítulo 3

Indígenas y el Consentimiento Libre, Previo e Informado

- (1) Las compañías deberían obtener el consentimiento libre, previo e informado de los indígenas antes que se inicie la exploración y antes de cada fase subsiguiente de las operaciones de minado y postminado.

Participación en la Toma de Decisiones/Consultas

- (1) Las compañías deberían negociar con los indígenas y los hombres y mujeres de las comunidades antes de la exploración. Tales negociaciones deberían continuar a lo largo de la vida de la mina, con el entendimiento que los indígenas o las comunidades locales podrían denegar el consentimiento en cada etapa del desarrollo de la mina.
- (2) Las compañías deberían llevar a cabo consultas que sean culturalmente apropiadas, usando mecanismos e instituciones que sean reconocidas por los indígenas afectados y las mujeres y hombres de las comunidades en el área que se desea operar.
- (3) A los indígenas y las mujeres y hombres de las comunidades se les debería proporcionar los suficientes recursos para evaluar un proyecto y decidir si ellos quisieran que el proyecto proceda y de que manera.

Acceso/Apertura de la información

- (1) La compañía debería poner a completa disponibilidad la información pertinente referente al proyecto minero a mujeres y hombres de las comunidades potencialmente afectadas y a grupos marginales dentro de ellas, de una forma culturalmente apropiada y en lenguajes localmente aceptados, así como en inglés.
- (2) La compañía debería proporcionar información precisa referente a las oportunidades de empleo en el proyecto minero para la gente local, especialmente para las mujeres, indígenas, y grupos marginales en la comunidad. De la misma manera debería suministrarse información referente a los impactos económicos positivos y negativos sobre los desempleados de la comunidad, y los arreglos para una “transición justa” para los empleados y la comunidad en la etapa de post cierre.
- (3) Si es solicitado por la comunidad, las compañías deberían facilitar visitas a otras minas que la compañía opera. Las comunidades deberían estar permitidas de escoger los sitios mineros que deseen visitar, y tales visitas deberían permitir que la comunidad conozca completamente las operaciones de la compañía; incluyendo la posibilidad de hablar libremente con miembros de otras comunidades y críticos a la compañía, si existieran.

Acuerdos de Consentimiento, -Beneficios y Compensación

- (1) Las compañías deberían tener contratos vinculantes con las comunidades los cuales especifiquen los términos bajo los cuales una fase particular del proyecto minero podría proceder. Tales acuerdos deberían ser mutuamente convenidos y obligatorios de ser cumplidos a través del sistema nacional de tribunales en el país de operación de la compañía o a través de procedimientos de arbitraje mutuamente aceptados.
- (2) Los indígenas y las mujeres y hombres de las comunidades tienen el derecho de negar el consentimiento a un proyecto si el proyecto cambia sustancialmente o si la compañía no honra su acuerdo obligatorio con la comunidad.
- (3) Si una comunidad deniega el consentimiento para un proyecto minero, ésta o cualquier otra compañía no debería hacer más solicitudes de consulta dentro de un período de cinco años a no ser que la comunidad indique lo contrario.

Reconociendo los Derechos de las Mujeres y Abordando los Riesgos Relacionados con Género

- (1) Las compañías deberían llevar a cabo Evaluaciones de Impacto de Género (GIAs por sus siglas en inglés) junto con Evaluaciones de Impacto Ambiental y Social antes que la mina empiece.
- (2) Si la mina procede, deberían ser llevadas a cabo auditorias de género periódicas para evaluar los impactos y el cumplimiento de las medias acordadas a lo largo del tiempo.
- (3) Las compañías deberían compensar a las familias encabezadas por mujeres como lo harían con las familias encabezadas por hombres.
- (4) Las compañías, en colaboración con mujeres, deberían desarrollar, implementar y hacer cumplir un código de conducta para sus empleados, que aborde el uso responsable del alcohol, las relaciones con las mujeres locales, el elevado riesgo para enfermedades de transmisión sexual y VIH/SIDA, y capacitación en sensibilidad de género en los lugares de trabajo y la comunidad. Las compañías deberían asegurar que los empleados están al tanto del Código de Conducta.
- (5) Las compañías deberían cumplir con los estándares internacionales de trabajo que salvaguarden a las mujeres con un pago de igual valor por un trabajo igual; ambientes seguros y saludables; y lugares de trabajo libres de discriminación, violencia, y acoso sexual.
- (6) Las mujeres trabajadoras de minas deberían tener acceso a licencias pagadas por maternidad y licencias para el cuidado de sus recién nacidos. Les deberían ser suministrados lugares para la lactancia y guarderías en el mismo sitio de su trabajo a no ser que ellas prefieran ubicaciones alternativas. A las mujeres trabajadoras de una mina que queden embarazadas mientras están trabajando en la mina se les deberían proporcionar una opción de empleo alternativo apropiado durante su embarazo y lactancia que no las exponga a sustancias nocivas y trabajos peligrosos.
- (7) A las mujeres trabajadoras de minas se les debería permitir la opción de participar en el desarrollo y la implementación de las políticas de la compañía minera, y de sistemas de monitoreo interno, evaluación y verificación para asegurar que los administradores y otros empleados de la mina protejan y promuevan los derechos de las mujeres y la equidad. La compañía debería establecer mecanismos de responsabilidad, verificación e incentivo para promover y hacer cumplir estas políticas y sistemas.
- (8) Las compañías mineras deberían promover y proporcionar oportunidades de capacitación laboral para mujeres en el sector minero formal para todas las áreas de trabajo, incluyendo minería subterránea y voladuras, no sólo en posiciones de oficina tradicionales. Las compañías también deberían proporcionar capacitación y trabajos para mujeres en el monitoreo de impacto social y ambiental.
- (9) A nivel nacional las compañías deberían impulsar que los gobiernos desarrollen la capacidad apropiada, coloquen los recursos suficientes y promuevan la voluntad política para desarrollar, implementar y hacer cumplir políticas y legislación exitosa que refleje derechos humanos, estándares laborales, y aborde todos los aspectos de relaciones entre compañías mineras y mujeres de comunidades locales y mujeres trabajadoras de minas.

Reconociendo Derechos Laborales y Abordando Riesgos Relacionados con Trabajadores

- (1) Las compañías deberían respetar el derecho de sus empleados a pertenecer a sindicatos y a negociar colectivamente.
- (2) Junto con representantes de las organizaciones de empleados, las compañías deberían implementar sesiones de capacitación para educar a los empleados sobre sus derechos laborales básicos y establecer procedimientos independientes de verificación y monitoreo, para asegurar que los derechos laborales básicos están protegidos.
- (3) Junto con representantes de las organizaciones de empleados, las compañías deberían establecer mecanismos de queja formales y confidenciales para los empleados.
- (4) Las compañías mineras deberían proporcionar capacitación laboral a los miembros de las comunidades locales de tal manera que se pueda emplear a un máximo porcentaje de fuerza laboral local.
- (5) Las compañías mineras deberían maximizar las oportunidades de capacitación y empleo para mujeres y deberían tomar medidas activas para contrarrestar la discriminación en la contratación de mujeres, el acoso de las mujeres en el centro de trabajo, y condiciones inseguras de trabajo para las mujeres.
- (6) Adicionalmente a la equidad de género, las compañías deberían asegurar un pago igual por un trabajo igual, así como las mismas oportunidades de trabajo y protecciones para trabajadores sin importar la raza, etnia, religión, casta, orientación sexual u opinión política.
- (7) Las compañías mineras deberían proporcionar a todo el personal y sus familias educación sobre el VIH/SIDA, y desarrollar políticas para proteger, tratar, y apoyar financieramente al personal y sus familias que presentan VIH/SIDA. Dado que las mujeres trabajadoras en minas son particularmente vulnerables al VIH/SIDA los programas de prevención y protección deberían estar particularmente dirigidos a mujeres.
- (8) Las compañías mineras deberían priorizar la seguridad, un ambiente de trabajo saludable, y adoptar una visión más amplia sobre la salud.
- (9) Las compañías no deberían desarrollar minas si les está prohibido contratar trabajadores sindicalizados o si sus empleados son sujetos a trabajos forzados.

Reconociendo los Derechos de los Mineros de Pequeña Escala y Mineros Artesanales, y Abordando los Riesgos a su Sustento

- (1) Las compañías mineras deberían involucrar a los mineros de pequeña escala y sus comunidades, ayudarlos a obtener un estatus legal, integrarlos al sector formal, ayudarlos a ganar acceso a los mercados, y proporcionarles recursos técnicos y educativos que les permitan trabajar de una forma ambiental y socialmente más sostenible.
- (2) Las compañías mineras deberían adherirse a las guías de reasentamiento y compensación si los mineros de pequeña escala tienen que ser removidos de sus casas y lugares de trabajo.

Reasentamiento/Reubicación y Compensación

- (1) El reasentamiento debería ser evitado tanto como sea posible no debería ocurrir sin el consentimiento libre, previo e informado de los individuos afectados. Este último debe formalizarse en un documento de Acuerdo de Consentimiento obligatorio.
- (2) Un reasentamiento voluntario debe ser precedido por una evaluación detallada de impacto de desplazamiento que evalúe todos los costos posibles para las comunidades e individuos que serán afectados por el desplazamiento, tanto directa como indirectamente.
- (3) Las compañías deberían permitir un tiempo suficiente para la evaluación, consulta, participación de la gente afectada, adquisición de tierras alternativas, y reasentamiento.
- (4) La ausencia de títulos legales no debería constituir una barrera para la compensación en el proceso de reasentamiento.
- (5) Los individuos reasentados deberían tener una mejor situación de la que ellos tenían antes del reasentamiento.
- (6) Ningún desplazamiento debería tener lugar hasta que todos los riesgos probables y resultados hayan sido evaluados independientemente para hombres y mujeres, haya sido establecido un acuerdo obligatorio, haya sido proporcionada una compensación, hayan sido asignadas tierras alternativas, hasta que la gente haya tenido la oportunidad de empezar a reconstruir en la nueva ubicación, y hasta que las políticas y facilidades que permitan a la gente reasentada preservar o incrementar su estándar de vida estén dadas. Adicionalmente, los individuos reasentados deberían ser capaces de acceder a mecanismos independientes de queja y resolución de disputas.
- (7) Las compañías deberían promocionar el establecimiento de mecanismos de resolución de disputas de tal manera que las mujeres y hombres afectados puedan participar libremente en la implementación exitosa del programa de reasentamiento. Cualquier queja deberían ser reconocida, registrada y tratada expeditivamente de una manera pre acordada.
- (8) En caso que estos esfuerzos no proporcionen una mejor calidad de vida en el plazo de tiempo originalmente acordado deberían ser entregados bonos de desempeño o seguros de reasentamiento.
- (9) Todos los pagos y gastos referidos al reasentamiento y la compensación deberían ser públicamente revelados para asegurar responsabilidad y transparencia, y contrarrestar las acusaciones de corrupción o mal uso de los fondos.

Derechos Humanos y Temas de Seguridad

- (1) Las compañías deberían de llevar a cabo una evaluación independiente de impacto sobre conflictos para evaluar el riesgo de provocar o exacerbar conflictos violentos o que atenten sobre la paz por sus operaciones. Las compañías deberían evitar invertir en áreas donde el riesgo de conflictos violentos es alto (por ejemplo, en áreas de guerra civil o conflicto armado).
- (2) Las compañías que operan en zonas de conflicto o que usan guardias de seguridad armados deberían guiarse por todos los principales acuerdos internacionales de derechos humanos, leyes humanitarias internacionales, y leyes sobre refugiados. Sus fuerzas de seguridad nunca deberían ser usadas para abordar conflictos entre la compañía y las mujeres y hombres de la comunidad o conflictos entre la compañía y sus trabajadores.

- (3) Las compañías no deberían operar en áreas que requieran del uso de fuerzas militares o seguridad excesiva para mantener sus operaciones, como por ejemplo en condiciones que son probables de resultar en abusos de los derechos humanos. Las compañías tampoco deberían pagar o proporcionar apoyo logístico u otro apoyo a la policía o fuerzas armadas del país como retribución por los servicios de seguridad en la mina.
- (4) Las compañías no deberían adoptar políticas que creen o intensifiquen divisiones en las comunidades, incluyendo la contratación como guardias de seguridad de enemigos tradicionales de las comunidades locales o una fracción de un grupo interno de la comunidad.
- (5) Las compañías deberían cooperar con las ONGs de prevención y resolución de conflictos para aliviar los conflictos existentes.
- (6) Las compañías deberían declarar en sus contratos con personal de seguridad las condiciones bajo las cuales se podría usar la fuerza. Estos contratos deberían ser públicos.
- (7) Las compañías deberían asegurarse que su infraestructura minera y sus propiedades, como vehículos o explosivos, no sean usados para agravar el conflicto y que las rentas económicas de la minería no sean usadas para provocar o prolongar conflictos civiles o apoyar a gobiernos que violen los derechos humanos.

Capítulo 4. Asegurando una Buena Gestión/Gobernanza

El capítulo 4 examina los temas de gobernanza a una escala nacional o corporativa, como por ejemplo la transparencia por la cual las compañías y gobiernos reconocen el pago de beneficios, y el grado por el cual las compañías emiten informes y son responsables por el progreso realizado en sus compromisos declarados.

Temas Emergentes Discutidos en el Capítulo 4

Informes

- (1) Las compañías deberían informar sobre sus avances en el logro de metas ambientales y sociales concretas a través de indicadores específicos y medibles que puedan ser independientemente verificados. Tal información debería ser desagregada en nivel de proyecto o sitio específico.
- (2) Las instituciones financieras deberían reportar los riesgos ambientales y sociales asociados con sus préstamos en el sector minero.
- (3) Las compañías deberían reportar sus pagos a partidos políticos.

Responsabilidad

- (1) Debería ser establecido un mecanismo independiente de resolución de disputas de tal manera que las comunidades puedan contar con una resolución justa de quejas que ellos puedan tener con compañías mineras.

Transparencia

- (1) Las compañías deberían reportar los pagos realizados a gobiernos centrales, gobiernos regionales o estatales, y gobiernos y autoridades locales. Estos pagos deberían ser comparados con las ganancias que los gobiernos reciben y sus presupuestos.

Gobernanza Corporativa

- (1) Las políticas de gobernanza corporativa deberían ser hechas públicas, implementadas e independientemente evaluadas.
- (2) Las compañías deberían promover la adopción de conceptos de sostenibilidad a sus empleados en el lugar de trabajo.
- (3) Las compañías deberían revisar las prácticas de sus contratistas para asegurar una conformidad con los principios de sostenibilidad.

INTRODUCCION

La minería genera cambios ambientales y sociales no importa donde tenga lugar. Las perturbaciones causadas por la minería pueden impactar al ambiente físico (a través, por ejemplo, de pérdida de hábitats y de calidad del suelo) o a comunidades locales (a través, por ejemplo, de alteraciones culturales por la presencia de trabajadores mineros). Aunque es inevitable cierto grado de perturbación incluso en las minas mejor manejadas, casi todos los impactos sociales y ambientales negativos son evitables si las compañías fuesen obligadas a aplicar los mejores estándares posibles. Desafortunadamente, las estructuras existentes no han asegurado consistentemente un comportamiento responsable en las operaciones mineras y los impactos negativos ambientales y sociales ocurren más frecuentemente de lo que deberían.

En los últimos 10 años, grupos de la sociedad civil han realizado campañas exitosas para un comportamiento corporativo más responsable (por ejemplo, promoviendo la silvicultura sostenible, poniendo fin a la comercialización de diamantes en territorios en conflicto y protegiendo los derechos laborales en la industria del vestido). Los minoristas y el sector privado entienden que su buena reputación y sus marcas son amenazadas cuando se les asocia con productos provenientes de procesos irresponsables. En algunos países industrializados los consumidores tratan de hacer elecciones ambiental y socialmente responsables a la hora de comprar productos o servicios, y los inversionistas y aseguradores han comenzado a entender y responder a los beneficios financieros que pueden acumularse al disminuir los riesgos ambientales y sociales.

Reconociendo estas tendencias, algunas corporaciones han comenzado a distinguirse a sí mismas de sus competidores sometiendo sus operaciones a escrutinios independientes y haciendo verificable el origen responsable de sus productos. Muchos se han dado cuenta de que el cumplimiento de las leyes en los países donde operan es insuficiente para proteger el ambiente o las comunidades vulnerables. Algunas corporaciones reconocen la necesidad de cumplir con códigos internacionales, protocolos, convenios, declaraciones, instrumentos y costumbres que protegen los derechos humanos fundamentales, la autodeterminación, la integridad cultural, derechos sociales y laborales y el ambiente natural.

En un esfuerzo por evaluar los impactos ambientales y sociales de la minería, en el 2002 el Instituto Internacional de Medio Ambiente y el Desarrollo (International Institute for Environment and Development, IIED por sus siglas en inglés) publicó un análisis completo comprensivo de los temas principales que enfrenta el sector minero, éste fue el resultado de un proyecto de investigación de dos años conocido como “Minería, Minerales y Desarrollo Sustentable” (MMSD). El reporte fue comisionado por el “Consejo Mundial Empresarial para el Desarrollo Sustentable” (World Business Council for Sustainable Development, WBCSD por sus siglas en inglés), y promovido y financiado en gran parte por grandes compañías mineras. Algunas de estas compañías, de la misma manera, formaron una nueva asociación de comercio en la industria, el Consejo Internacional de Minería y Metales (ICMM), con un mandato para promover el desarrollo sostenible en el sector.

Posteriormente al esfuerzo investigativo del MMSD, el Banco Mundial comisionó una revisión de los préstamos del Banco en el sector de industrias extractivas. Este proceso

de dos años con un enfoque participativo de los actores interesados dio como resultado un informe detallado sobre los impactos del portafolio de industrias extractivas del Banco Mundial sobre el alivio a la pobreza y el desarrollo sostenible. El informe incluyó recomendaciones sobre acciones que el Banco debería adoptar para asegurar que los futuros préstamos en estos sectores contribuyan al desarrollo sostenible y se minimicen los impactos ambientales negativos.

Adicionalmente a estas amplias revisiones, distintas iniciativas lideradas por la industria minera, ONGs, y otros grupos de la sociedad civil han abordado aspectos específicos referidos a los impactos sociales y ambientales de la minería.¹ Los ejemplos incluyen:

- Reuniones regionales y globales de grupos de la sociedad civil en Londres, Bali y los Estados Unidos en las cuales las ONGs y grupos de comunidades han identificado y articulado las mejores prácticas a través de declaraciones, demandas y documentos de posición política.
- El lanzamiento de la campaña No más Oro Sucio (www.nodirtygold.org) para publicitar los impactos de la minería y promover la adopción de las mejores prácticas en la industria de minería de oro. La campaña tiene como blanco a consumidores y minoristas de productos que utilizan oro (como joyas y productos de alta tecnología) aunque los objetivos de esta política son aplicables asimismo a todo el sector minero.
- Un diálogo entre la Unión Mundial para la Naturaleza (IUCN) y el ICMM para abordar temas de conservación de biodiversidad y minería. Los últimos resultados del diálogo han incluido un compromiso por parte de los miembros del ICMM para respetar los sitios de Patrimonio Mundial como zonas intangibles y una publicación con estudios que resalte las buenas prácticas en el sector minero en relación con la conservación de la biodiversidad. También está siendo redactado un documento guía de buenas prácticas en minería y conservación de la biodiversidad.
- Un diálogo entre organizaciones conservacionistas y el sector minero en Sudáfrica.
- Un nuevo suplemento al GRI para el sector minero desarrollado en colaboración con ICMM y ONGs dirigido a estandarizar la forma en que las compañías mineras informan sus impactos sociales y ambientales.
- Una colaboración regional entre ONGs, como Earth Watch Europa y Río Tinto, para fortalecer la capacidad de las compañías mineras respecto a medidas de conservación de la biodiversidad.
- Una colaboración industria-ONG para abordar temas referentes a pasivos ambientales y para prevenir la creación de nuevos pasivos en el futuro (el Proyecto Edén).
- La Iniciativa de Transparencia en las Industrias Extractivas, que busca terminar con prácticas de corrupción obligando a los gobiernos y compañías a hacer pública la información sobre los pagos realizados y recibidos con respecto al desarrollo de la industria extractiva.
- Los Principios Voluntarios en Seguridad y Derechos Humanos, los cuales buscan la eliminación de los abusos a los derechos humanos relacionados con el personal de seguridad de las empresas privadas que operan en zonas en conflicto.

¹ Para obtener una lista completa y revisar las iniciativas en minería ver Walker and Howard (2002).

- Más de 30 bancos privados han firmado los “Principios de Ecuador”, comprometiéndose a seguir los estándares de la Corporación Financiera Internacional (IFC) para sus políticas de préstamos para proyectos de más de 50 millones de dólares. A pesar de que esta medida no está directamente dirigida al sector minero, colectivamente los bancos representan más del 75 por ciento de toda la financiación a proyectos y tienen una influencia sobre los préstamos al sector minero.

Si bien estas iniciativas colectivamente cubren un amplio rango de temas referidos a la minería, ninguna de ellas por sí sola brindará la base para el desarrollo de principios y estándares integrales para la minería. Este marco básico se construye con los ejemplos arriba mencionados y con otros, en un intento para proporcionar una base para diálogos futuros sobre prácticas mineras deseadas.

Metodología y Limitaciones

Este marco básico está basado en una revisión integral de documentos de las principales iniciativas nacionales e internacionales, reuniones, declaraciones de posición y otras expresiones de “mejores prácticas” desarrolladas por la industria minera, ONGs, y otros grupos de la sociedad civil, asociaciones de minoristas, y el sector financiero internacional. Donde fue posible, los autores citaron las regulaciones gubernamentales existentes, pero este proyecto no llevó a cabo una revisión completa de todas las legislaciones mineras nacionales. Las diferentes posiciones existentes sobre tópicos diversos fueron sintetizadas y expuestas según el apoyo que concitan. El borrador fue revisado por expertos de las diferentes áreas, incluyendo ONGs, industria, gobierno, trabajadores y la comunidad académica.

Ya que los gobiernos no han desarrollado un enfoque común para abordar los impactos sociales y ambientales de la minería, describir sus posturas requeriría un análisis comparativo exhaustivo de las estructuras legales y regulatorias. Esto no fue posible dados los plazos de tiempo y recursos disponibles para este proyecto y, por lo tanto, las prácticas y posiciones gubernamentales sólo han sido incluidas con respecto a casos específicos que los autores encontraron durante su investigación. Adicionalmente, los autores estuvieron limitados por la disponibilidad pública de información acerca de las posiciones de las instituciones involucradas.

A pesar de la imposibilidad de los autores para representar completamente la legislación y prácticas de los gobiernos, muchos de los temas descritos en esta estructura requerirán el involucramiento y la aceptación de los gobiernos. El establecimiento de estándares voluntarios no es suficiente para asegurar que la minería maximice los beneficios y minimice los costos en el ambiente y las comunidades locales. Varios de los temas claves de las Prácticas Emergentes esbozados en esta estructura requieren de un funcionamiento contextualizado del gobierno, que incluya regulaciones fuertes y la voluntad y capacidad para hacer cumplir las leyes. Los autores visualizan los temas aquí descritos como una contribución al desarrollo de estructuras legales y de políticas, y consideran que los gobiernos también necesitarán estar en la mesa durante futuros procesos en los que se asuman compromisos por los diferentes actores. Es especialmente crítico el comprometer a los representantes de gobiernos de países en desarrollo durante etapas iniciales de este proceso. Una nueva legislación minera está siendo elaborada en varios de estos países, representando una oportunidad clave para

establecer tempranamente estructuras legislativas y de gobernanza necesarias para asegurar una minería ambiental y socialmente responsable.

Enfoque Sectorial

El marco básico aborda temas referidos principalmente a la minería de rocas (metales básicos y metales y piedras preciosas). Aunque la minería de carbón presenta algunos de los mismos retos ambientales y sociales que la minería metálica, también tiene problemas adicionales asociados (por ejemplo, el cambio climático) los cuales van más allá del alcance de este esfuerzo de investigación. Para hacer este tema más manejable, los autores han optado por no incluir a la industria de combustibles fósiles en su análisis. Sin embargo, algunos temas destacados en la discusión sobre zonas intangibles, temas sociales, y gobernanza son ampliamente aplicables a toda industria extractiva e incluso a muchos grandes proyectos de desarrollo (por ejemplo, la construcción de presas).

Público Objetivo y Organización del Marco Básico

Este informe consiste en (1) un resumen ejecutivo con recomendaciones de “temas emergentes” para estándares mineros y/o principios, y (2) una explicación integral de estos temas. El documento identifica áreas donde las opiniones convergen, recomendando principios específicos, estándares o criterios, según el caso. El documento también resalta temas donde persiste un debate considerable. Aunque los autores anticipan que la mayoría de los lectores centrarán su atención en el resumen ejecutivo y en las opciones recomendadas, tales elementos deben ser considerados a la luz de la investigación que los respalda.

El marco básico está orientado a cuatro tipos de público que está activamente involucrado en la discusión de los impactos ambientales y sociales, y las guías sugeridas para la minería. Estos grupos son: (1) gobiernos y agencias de gobierno; (2) grupos de la sociedad civil, que incluyen a ONGs; (3) la industria minera; y (4) instituciones financieras, incluyendo tanto bancos públicos y privados como aseguradoras.

El marco básico está formulado para proporcionar una guía experta a tales grupos, y motivar debates y discusiones más avanzadas entre los actores interesados en mejorar los estándares mineros. Sus orígenes están basados en una solicitud específica articulada por los participantes del “Diálogo por una Minería Responsable” para una claridad en prácticas ambiental y socialmente responsables. Sin embargo, debido a que el marco básico busca resumir y construir en base al trabajo realizado por otros, éste también intenta provocar un mayor debate entre los actores privados del sector minero, los grupos de la sociedad civil, y los expertos técnicos, acerca de las condiciones bajo las cuales la minería puede desarrollarse de una manera ambiental y socialmente “responsable”.

Como un documento de trabajo, el marco básico para una minería responsable no intenta representar posiciones finales sobre temas particulares. Por el contrario, muestra una “fotografía” de las prácticas actuales, estado del conocimiento, e información sobre temas de preocupación para aquellos que buscan una minería ambiental y socialmente

responsable. En el tiempo, esperamos que este documento sea complementado y actualizado para que incluya nuevos conocimientos y evolucione hacia unas prácticas mineras más responsables.

Prácticas Actuales versus Estándares Futuros Deseados

Los temas cubiertos en este marco básico están divididos en prácticas ampliamente aceptadas—“lo usual” o “the norm” en inglés- y estándares futuros deseados—“prácticas emergentes” o “the leading edge” en la versión inglesa. Sus definiciones son las siguientes:

Lo Usual. Existen ciertas prácticas ambientales y sociales que las compañías comúnmente adoptan para cumplir con las regulaciones o para asegurar un manejo más eficiente de los costos en naciones industrializadas. Por ejemplo, las geomembranas son universalmente usadas para el procesamiento de mineral en las pilas de lixiviación. Otras prácticas usuales aceptadas en naciones industrializadas incluyen el desarrollo de un plan de recuperación de mina con previsiones financieras; planes de emergencia para el almacenamiento y transporte seguro de cianuro; y planes para prevenir la contaminación de agua superficial y subterránea. Podría haber, sin embargo, desacuerdos en el grado y los medios por los cuales estos planes y prácticas deberían ser implementados.

El gobierno Norteamericano requiere procedimientos formales para la obtención de permisos en la actividad minera, conocidos como “Mejores Prácticas de Manejo”. Muchas compañías mineras también usan la frase “mejores prácticas” para describir aquellas prácticas que ellos consideran son el mínimo (y algunas veces el máximo) esfuerzo que requieren para operar una mina. Sin embargo, el uso de ese término por la industria está rara vez acompañado por una definición detallada de tales prácticas.

Debido a que no hay un acuerdo universal entre gobiernos, industria, y ONGs acerca de lo que constituye “mejores prácticas”, los autores eligieron usar su experiencia profesional para catalogar esas prácticas que son generalmente aceptadas por los gobiernos, compañías mineras y financieras, y que son usualmente implementadas en la mayoría de las nuevas minas en países en desarrollo.

Prácticas Emergentes. Las prácticas emergentes son aquellas que en opinión de los autores, pueden generar significativas mejoras ambientales y sociales si son implementadas. Estas también son típicamente respaldadas por la literatura y podrían ser promovidas por varios de los cuatro tipos de público ya identificados. Los autores consideran que “las prácticas emergentes” necesitan ser abordadas en un contexto de identificación de las condiciones para una minería “responsable”, sin embargo, es necesario un mayor diálogo entre los actores para desarrollar un enfoque común y aceptado para una minería ambiental y socialmente responsable. Este documento de borrador no sustituye tal proceso.

Una descripción detallada de planes y prácticas universal o casi universalmente aceptados sería muy extensa para este marco básico. Esto también nos desviaría del importante debate acerca de los estándares ambientales y sociales, y de la discusión de

si deberían implementarse las prácticas emergentes y cómo habría que hacerlo. De esta manera, el marco básico sólo trata brevemente las prácticas actuales o las generalmente aceptadas. Esto no implica que las empresas no deberían ser alentadas a adoptar “lo usual”, sino que las más grandes mejoras ambientales y sociales serán logradas a través de las “prácticas emergentes”.

Organización Temática

El marco básico está dividido en cuatro capítulos, de acuerdo a los siguientes grandes temas:

1. Decidiendo si una mina es un uso apropiado para el terreno. Este capítulo aborda la necesidad de preservar ecológica y culturalmente áreas significativas y priorizar las opciones de uso de territorio y recursos. Una variedad de otros temas sociales y técnicos pueden llevar a los actores a decidir que la minería no es un uso apropiado para un terreno, sin embargo esos temas están considerados en segmentos subsecuentes del marco básico

2. Asegurando el desarrollo de una mina ambientalmente responsable. Una vez que la decisión de seguir adelante con la mina se ha tomado, se deberían asegurar que ciertas prácticas ambientales están implementadas para capitalizar los beneficios y evitar los resultados negativos. Este capítulo detalla los temas ambientales que necesitan ser abordados en cada etapa del desarrollo de una mina.

3. Asegurando que el desarrollo de una mina resulte en beneficios para los trabajadores y las comunidades afectadas. Este capítulo cubre temas relacionados con el consentimiento libre, previo e informado de las comunidades para la minería, prácticas para proteger la salud y seguridad, obtención de mayores beneficios, y el desarrollo de acuerdos de consentimiento con las comunidades.

4. Asegurando que existan estructuras apropiadas de gobernanza corporativa. Esto incluye provisiones de gobernanza corporativa o nacional más amplias para asegurar la transparencia en los pagos entre los gobiernos y las compañías, y informes de progreso de las compañías hacia la implementación de prácticas responsables.

Enfoque basado en Principios –y Derechos- para el Desarrollo de la Minería

Esfuerzos anteriores para abordar los impactos sociales y ambientales de las actividades económicas han resaltado principios comunes y un enfoque del desarrollo basado en los derechos. Muchos de estos principios están incluidos en acuerdos internacionales y constituyeron elementos claves para el trabajo llevado a cabo en los procesos de involucramiento de los actores, tales como la Comisión Mundial de Represas y Revisión de Industrias Extractivas (EIR).²

² Esta sección esta basada en: Banco Mundial (2003); WCD (2000); Oxfam Community Aid Abroad (2004).

Principios Comunes

Las recomendaciones resaltadas en este informe están basadas en siete principios comunes que se tienen su base en acuerdos internacionales, como la Agenda 21 y la Declaración de Río, los cuales han sido incorporados en muchos sistemas jurídicos nacionales alrededor del mundo:

1. *Desarrollo Sostenible*. El principio de desarrollo sostenible proporciona las bases claves para los seis principios restantes. Inicialmente articulado en el informe de la Comisión Brundtland, el significado comúnmente aceptado de desarrollo sostenible es “un desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la habilidad de futuras generaciones de satisfacer las suyas propias.”³

2. *Equidad*. El principio 3 de la Declaración de Río establece que el desarrollo debe ocurrir de una manera equitativa que respete los derechos de futuras generaciones mientras que se consideran las necesidades actuales de la sociedad. Bajo el concepto de “responsabilidades comunes pero diferenciadas”, el principio 7 convoca a los países desarrollados a sumir un liderazgo para el desarrollo sostenible, dada la presión que sus sociedades ejercen en el ambiente global. De manera similar, el capítulo 4 de la Agenda 21 establece que los gobiernos de países en desarrollo deberían ser líderes en la reducción de prácticas insostenibles y en la reducción del consumo. El capítulo 24 de la Agenda 21 establece puntos de acción específica para asegurar que las mujeres son tratadas de igual manera que los hombres. En este contexto, la equidad implica imparcialidad en la distribución de costos y beneficios del desarrollo, así como en la en el trato a las mujeres y otros grupos tradicionalmente marginados.

3. *Toma de Decisiones Participativa*. El principio 10 de la Declaración de Río establece que todos los ciudadanos tienen el derecho a participar en las decisiones de desarrollo sobre recursos naturales, las cuales deben estar acompañadas por un acceso efectivo a la información y oportunidades para buscar formas apropiadas de compensación y responsabilidad si los acuerdos no son respetados. El principio de toma de decisiones participativa es también un elemento de la Convención de Aarhus firmada por gobiernos Europeos en 1998. Esta convención incluye artículos obligatorios referidos al acceso de la información, participación y compensaciones judiciales.

4. *Responsabilidad y Transparencia*. Las corporaciones son cada vez más exigidas de ser responsables por un amplio rango de actores, incluyendo sus accionistas, empleados, comunidades afectadas y gobiernos. En el sector minería, esto implica que las compañías deberían apoyar monitoreos y supervisiones independientes, y divulgar información sobre los impactos de sus operaciones.

5. *Enfoque Precautorio*. El artículo 15 de la Declaración de Río establece:

Para proteger el ambiente, el enfoque precautorio debería ser ampliamente aplicado por los Estados de acuerdo a sus capacidades. Donde haya amenazas de daño serio o irreversible, la ausencia de una completa certeza científica no

³ WCED (1987: 43).

*debería ser usada como una razón para posponer medidas costo-efectivas para prevenir la degradación ambiental.*⁴

Interpretado en el contexto minero, el principio precautorio implica que los gobiernos tienen el derecho de decidir en contra de la promoción del desarrollo industrial y establecer regulaciones para prevenir una seria degradación ambiental cuando el desarrollo proceda. Esto también implica que los gobiernos deberían adoptar precauciones cuando evalúan nuevas tecnologías mineras que pueden impactar negativamente el sustento de futuras y actuales generaciones.

6. *Eficiencia.* El capítulo 4 de la Agenda 21 llama a los gobiernos a promover la producción eficiente a través de la optimización del uso de recursos naturales y la reducción de los desechos. Para la industria minera este principio implica una mayor eficiencia en el uso de energía y agua, maximizando la reutilización y reciclaje de materiales, incluyendo los metales producidos, y minimizando los desechos. Este enfoque llamado “de la cuna a la tumba” en el desarrollo minero también supone el establecimiento de vínculos, a través de la cadena de abastecimiento para la elaboración de productos de minerales, para promover una mayor eco-eficiencia en el uso de minerales.

7. *El Contaminador Paga.* Las estructuras legislativas nacionales han reconocido que los individuos y corporaciones responsables en la generación de contaminantes son también los responsables de pagar la limpieza y remediación ambiental. El principio contaminador pagador está incluido en el principio 16 de la Declaración de Río, la cual establece que los países son responsables por el aseguramiento que los contaminadores pagan por los costos asociados al desarrollo.

Derechos Fundamentales

Los seres humanos están dotados con derechos fundamentales reconocidos en varias convenciones de las Naciones Unidas (UN), como la Declaración Universal de los Derechos Humanos; la Declaración Fundamental de Principios y Derechos en el Trabajo de la Organización Internacional del Trabajo (ILO); la Declaración de las Naciones Unidas sobre el Derecho al Desarrollo; el Convenio Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales; y el Convenio Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos. Muchas ONGs han recomendado que los gobiernos y el sector privado respeten y promuevan estos derechos humanos fundamentales, y consideren los riesgos a las comunidades locales cuando se tomen decisiones para el desarrollo.⁵

Derechos Humanos. Todos los seres humanos, sin importar su género, etnia, edad, raza, religión, puntos de vista políticos, u orientación sexual tienen derechos universales que no pueden ser renunciados o intercambiados. Estos derechos son reconocidos en varios instrumentos internacionales, incluyendo la Declaración Universal de Derechos humanos, el Convenio Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos, y el Convenio Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Tales derechos incluyen un estándar de vida decente, atención médica, servicios sociales, empleo,

⁴ UNEP (1992)

⁵ WCD (2000: 198); Oxfam Community Aid Abroad (2004: 3).

autodeterminación, y representación, así como un entorno libre de violencia, libertad de pensamiento y libertad de expresión.

Derechos Laborales Fundamentales. ILO establece Estándares Internacionales Laborales en forma de convenciones y recomendaciones, los cuales son considerados como estándares mínimos para el respecto de estos derechos. ILO considera ocho convenciones fundamentales para asegurar los derechos de los seres humanos en el trabajo. Estas convenciones abarcan los derechos de asociación, la abolición del trabajo forzado, igualdad, un lugar de trabajo saludable y seguro, y la eliminación del trabajo infantil.⁶

Derecho al Trabajo. La declaración de Naciones Unidas sobre el Derecho al Desarrollo tiene como meta la mejora de la forma de sustento de toda la gente. Este acuerdo estipula que los gobiernos deberían asegurar que el desarrollo está basado en la participación libre y justa de todos los ciudadanos y en la distribución equitativa de sus beneficios. La declaración también establece que todas las personas tienen el derecho a la autodeterminación. El derecho de autodeterminación está también articulado en el Convenio Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Derecho a un Ambiente Saludable. El concepto del derecho a un ambiente saludable emergió como resultado de la Convención sobre Ambiente y Desarrollo de las UN en 1992. En 1993, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (UNEP) propuso una ley que reconocería el "...derecho de generaciones presentes y futuras a disfrutar de un ambiente saludable y una calidad de vida decente...". Muchas constituciones nacionales también protegen el derecho fundamental al ambiente saludable. En los años recientes ha surgido un creciente apoyo para el reconocimiento del derecho al desarrollo y el derecho a un ambiente saludable a través del principio de desarrollo sostenible.

Derechos de los pueblos indígenas. En virtud de su condición especial de ocupantes tradicionales en muchas partes del mundo y de su relación cercana a la tierra y los recursos naturales, los indígenas han tenido un reconocimiento aparte en las convenciones y declaraciones de las Naciones Unidas. El borrador de la Declaración de Derechos de Indígenas de las Naciones Unidas específicamente aborda los derechos de estos grupos. Esos instrumentos reconocen derechos específicos para los indígenas, incluyendo su derecho a la existencia como pueblos, autodeterminación, control sobre sus territorios, integridad cultural, un ambiente productivo y saludable, organización política y expresión, y compensación justa por daños a sus tierras. Tales derechos están incluidos en la Convención 169 de ILO, un tratado vinculante que aborda los derechos indígenas y tribales. Estos acuerdos forman la base del derecho de los indígenas a un consentimiento libre, previo e informado ante cualquier actividad de desarrollo que afecte sus territorios y sustento.

Derechos de las Mujeres. Aunque en teoría las mujeres están dotadas con los mismos derechos que los hombres, estas permanecen marginadas en muchas partes del mundo. El reconocimiento de esta disparidad entre hombres y mujeres en el acceso y disfrute de los derechos humanos ha motivado varias declaraciones e instrumentos internacionales

⁶ Disponible en internet en www.ilo.org/public/english/standards/norm/whatare/fundam/index.htm.

que buscan la promoción del *empoderamiento* de la mujer. El capítulo 24 de la Agenda 21 establece objetivos específicos para eliminar esta disparidad en el tratamiento de hombres y mujeres, incluyendo el incremento de su participación en la toma de decisiones, la eliminación de la violencia y abuso, y el igual acceso a la salud y educación.

CAPITULO 1: DECIDIENDO SI UNA MINA ES UN USO APROPIADO PARA EL TERRENO

I. Importancia de las zonas “intangibles”

Debido a que la minería implica la modificación del paisaje y posibles impactos a largo plazo en las comunidades y los recursos naturales, algunos lugares con potencial minero serían tan ambiental o socialmente sensibles que los riesgos planteados por el desarrollo en estas áreas son muy altos. Tales áreas, generalmente llamadas zonas “intangibles”, pueden incluir áreas socio-culturales y ambientalmente valiosas. Este capítulo examina cómo determinar si un potencial sitio minero es un uso apropiado para los recursos del terreno. Otras condiciones ambientales (por ejemplo, una excepcional alta sismicidad) o prácticas (por ejemplo, la disposición ribereña de relaves) podrían también llevar a una decisión de “intangibilidad”, pero estas están tratadas en el capítulo 2. La ausencia de un consentimiento comunitario para un proyecto minero podría también resultar en una decisión de “intangibilidad”; este tema está cubierto de una forma más detallada en el capítulo 3.

Áreas de Alto Valor de Conservación

Los hábitats naturales tienen una variedad de funciones importantes, muchas de las cuales son críticas para mantener los ecosistemas y la salud humana. Algunas áreas podrían ser ricas en biodiversidad y otras proporcionar servicios esenciales para los ecosistemas, tales como agua limpia, regulación del clima, y mantenimiento del suelo. Muchos gobiernos, investigadores y ONGs de conservación buscan proteger tales áreas de las actividades humanas destructivas, para asegurar que los ecosistemas importantes funcionen y los servicios se mantengan intactos. De acuerdo a evaluaciones de biodiversidad, la destrucción de hábitats provocada por actividades humanas es la causa más importante de la pérdida de biodiversidad.⁷ Debido a que estas áreas son especialmente vulnerables a las modificaciones del hábitat, la minería puede ser incompatible con el mantenimiento de ecosistemas de alto valor.

En el siglo pasado, los gobiernos se comprometieron a proteger los recursos naturales a través de acuerdos regionales e internacionales. Acuerdos anteriores, como la Convención de 1909 para la Preservación de Animales Salvajes, Aves y Pesca en África, y la Convención Africana de 1968 sobre Naturaleza y Recursos Naturales, se enfocan en la preservación de especies. Convenciones más recientes han reconocido la importancia de la integración entre la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales más allá de las áreas protegidas.⁸

La mayoría de los gobiernos nacionales han desarrollado sistemas para el establecimiento de áreas protegidas como medio para conservar los recursos naturales para el disfrute de futuras generaciones. En muchos países, los gobiernos regionales y locales también designan ciertas áreas como protegidas para propósitos de recreación, turismo o conservación y usos de territorio específicos. Los gobiernos nacionales podrían también elegir nominar áreas especiales de importancia significativa para su

⁷ McNeely et al. (1995: 751).

⁸ UNESCO (1972); Oficina de la Convención Ramsar (n.d.); Naciones Unidas (1992); Phillips (2003).

inclusión en registros internacionales de lugares importantes, una designación que puede traer mayor financiamiento y recursos para el manejo de estas áreas.

Las áreas oficialmente designadas como áreas protegidas cubren aproximadamente 10 por ciento de los hábitats terrestres mundiales. Sin embargo, muchas regiones y ecosistemas permanecen sub-representadas; una evaluación reciente del estado mundial de las áreas protegidas del mundo determinó que la región del Pacífico tiene la menor cantidad de áreas protegidas, y que menos del 0.5 por ciento de los océanos y mares del mundo están protegidos.⁹ Adicionalmente, muchas partes remotas del planeta, como la isla de Nueva Guinea y las profundidades del mar, permanecen largamente sin evaluación en lo que respecta a su valor en biodiversidad. Nuevas investigaciones continúan revelando el nivel en que estos lugares pueden contener recursos biológicos altamente críticos.

A la luz de un conocimiento más evolucionado y nuevas investigaciones, algunas áreas de alto valor de conservación son probables candidatas para ser protegidas en un futuro. Adicionalmente, y a pesar del potencial incremento de nuevas designaciones de áreas protegidas, muchos conservacionistas creen que las áreas protegidas son insuficientes para garantizar la protección de ecosistemas valiosos.¹⁰ Algunos discuten que la conservación del valor de los ecosistemas que incluyen ambientes diversos con usos mixtos, requerirán un enfoque integrado de gestión del territorio que respete el valor de los ecosistemas, pero a su vez que permita un amplio rango de actividades humanas.¹¹ De acuerdo con biólogos conservacionistas, la conservación de los recursos biológicos valiosos podría ser lograda de una mejor manera, al establecer corredores, conectando las áreas protegidas para permitir a las especies una mayor movilidad y una mejor oportunidad de supervivencia a largo plazo.¹²

Reconciliando las Zonas “Intangibles” Naturales y el derecho de la Comunidad a un Consentimiento Libre, Previo e Informado

Uno de los primeros paradigmas sobre áreas protegidas tenía como visión poner a salvo de uso turístico o de casa a las zonas silvestres, frecuentemente en detrimento de las comunidades locales que dependen de los recursos naturales para su sustento. Por lo tanto, muchas comunidades locales y grupos indígenas-especialmente en Africa- se sentían confinados por las restricciones impuestas cuando se establecía un área protegida. Este paradigma tradicional ha cambiado en años recientes hacia un mayor reconocimiento de la importancia de involucrar a comunidades locales e indígenas en la identificación y manejo de nuevas áreas protegidas.

Dada la necesidad de tomar en cuenta el sustento de las comunidades locales e indígenas, cualquier discusión sobre zonas “intangibles” en relación con la minería debe ser reflejo de los intereses no sólo de la comunidad conservacionista global, sino de aquellos que dependen de los recursos naturales para garantizar su sustento. *En otras palabras, una política sobre zonas “intangibles” debe ser consistente con el derecho de la comunidad por un consentimiento libre, previo e informado para el desarrollo* (ver sección II.A capítulo 3). En realidad, el manejo de conflictos potenciales entre intereses

⁹ Chape et al. (2003).

¹⁰ Soule (1986).

¹¹ Miller (1996); Saunier and Meganck (1996).

¹² Soule (1986).

globales (manteniendo una riqueza global de los ecosistemas y sus servicios) y las necesidades locales (proporcionando oportunidades económicas para mejorar el sustento de las comunidades) constituirá el mayor reto para el establecimiento y manejo de una política de zonas “intangibles”. Estas metas no son necesariamente incompatibles pero en algunas circunstancias podría se debería sacrificar una en pos de otra. Cuando existan conflictos entre los intereses globales y locales, se debe seguir un proceso de toma de decisiones transparente y participativa para asegurar—como mínimo—que aquellos que cargan con los costos de los resultados de esta decisión sean compensados justamente. Los elementos de tal proceso están contenidos en éste y otros capítulos (particularmente el capítulo 4).

II. Opciones para Definir Zonas “Intangibles”

En los últimos cinco años, muchas ONGs han presionado a las compañías mineras e instituciones financieras para establecer un paquete de zonas “intangibles” para la minería. Aunque el reconocimiento del ICMM sobre Lugares declarados Patrimonio de la Humanidad constituye un progreso sobre las zonas “intangibles” en este debate, la adopción de un grupo más amplio de zonas “intangibles” ha encontrado resistencia entre las compañías mineras e instituciones financieras debido a:¹³

- (1) Dificultades en la identificación de un grupo amplio de zonas “intangibles.”
- (2) Incertidumbre en la industria minera y el sector financiero acerca de los criterios para establecer áreas protegidas
- (3) Una creencia en la industria minera de que las actuales mejores prácticas minimizarían de manera suficiente los impactos ambientales negativos en áreas sensibles.
- (4) Una necesidad de acceso al terreno para alimentar la creciente demanda de metales y para el desarrollo de los países pobres.

Lo Usual

Varias compañías mineras, bancos multilaterales de desarrollo, agencias de crédito a la exportación y bancos privados reconocen la importancia de asegurar que la minería no afecte el desarrollo de ecosistemas valiosos de los cuales dependen las sociedades. La mayoría de las compañías mineras abordan temas de biodiversidad a través de la mitigación específica de impactos a nivel de mina.

Sólo pocas compañías han implementado amplias políticas para la identificación de zonas “intangibles” naturales, aunque hay un creciente reconocimiento de la existencia de zonas “intangibles” naturales. En el año 2003, los miembros de ICMM se comprometieron a considerar a los sitios Patrimonio de la Humanidad excluidos del desarrollo de la minería. Los lugares Patrimonio de la Humanidad son áreas nominadas por los gobiernos nacionales para ser consideradas de importancia global desde el punto de vista natural o cultural. Los gobiernos están comprometidos a identificar y proteger éstas áreas a través de la Convención de Patrimonio de la Humanidad, de la cual son signatarios más de 175 países. El reconocimiento de los lugares Patrimonio de la Humanidad como zonas “intangibles” por parte de la industria minera representa un

¹³ MMSD (2002: 162–66).

importante paso adelante y un precedente sobre el cual deben ser elaboradas mayores acciones para identificar zonas “intangibles” adicionales.

Temas Emergentes

Casi cualquier compañía que tiene un compromiso sobre zonas “intangibles” para la minería debería ser considerada como un líder. Esto es particularmente cierto para las instituciones financieras privadas, la mayoría de las cuales todavía no ha desarrollado “listas de exclusión” que imposibilite actividades extractivas en áreas legalmente designadas como protegidas. Debido a que los lugares Patrimonio de la Humanidad son actualmente reconocidos por las principales compañías mineras como zonas “intangibles,” los temas emergentes descritos abajo se enfocan en aquellas áreas donde se necesita más trabajo.

(1) La minería no debería darse en áreas consideradas por la UICN como protegidas para fines de conservación (categorías de manejo I-IV) o en cualquier área marina protegida (categoría I-VI).

La Unión Mundial para la Naturaleza (IUCN) —una red que comprende 82 países, 112 agencias de gobierno, 774 ONGs nacionales, 82 ONGs internacionales, y 34 afiliados— proporciona asesoría a los gobiernos para el desarrollo e implementación de áreas protegidas y políticas de uso de terrenos. Las Naciones Unidas mantiene una lista global de áreas protegidas, la cual es mantenida por el Centro Mundial de Monitoreo de la Conservación (WCMC) basada en los informes que el WCMC recibe. El sistema de categorización incluye seis clases de manejo (I-VI), de las cuales I-IV son principalmente de manejo para propósitos de conservación.¹⁴ Las categorías V y VI son consideradas zonas de “usos mixtos,” donde son permitidas la recreación y la extracción sostenible de recursos.

El sistema de clasificación no tiene fuerza de ley, pero está diseñado para reflejar los compromisos que los gobiernos hacen para la conservación de su patrimonio natural. Las categorías no fueron diseñadas para ser considerados como normas estrictas ni para obligar usos determinados. En vez de eso, las categorías están hechas para describir tipos de manejo de áreas protegidas para permitir una mayor comparación global entre estas mismas. Teóricamente, cuando se establece un área protegida, los gobiernos indican la categoría IUCN para incluirla en la lista. En la realidad, frecuentemente es el WCMC quien asigna la categoría, posibilitándose errores de interpretación.

La mayoría de las ONGs de conservación y muchos grupos de la sociedad civil apoyan el que estas áreas sean zonas “intangibles” para la minería. En el 2000, miembros de la IUCN aprobaron una recomendación instando a los gobiernos a colocar a las áreas protegidas con categoría de manejo IUCN I-IV fuera de los límites del desarrollo de industrias extractivas. Esta, conocida como la Recomendación 2.82, ha concitado el apoyo de muchas ONGs que apoyan la declaración de áreas protegidas fuera de los límites de la minería.

¹⁴ Las categorías son como sigue: I-Reservas Naturales Estrictas y Areas Silvestres; II-Monumento Natural; III-Parque Natural; IV-Refugio Silvestre; V-Paisajes marinos/terrestres Protegidos; VI-Area Protegida de Recursos Manejados.

En reuniones globales posteriores, miembros de la IUCN reafirmaron su compromiso con la Recomendación 2.82, y ésta permanece como una política de IUCN con respecto a la minería en áreas protegidas.

Además, los científicos están de acuerdo en que el ambiente marino está altamente amenazado y que se necesita mayor protección en este bioma. Menos de un uno por ciento del ambiente marino está protegido; las áreas marinas protegidas son relativamente pocas en número y los usos mixtos permitidos son para pesca sostenible o turismo. La minería en estas áreas amenazaría directamente los usos para los cuales la reserva fue establecida.

Aunque los grupos industriales no han confirmado explícitamente una política de zonas “intangibles” que abarque áreas protegidas con categoría de manejo IUCN I-IV, existe un creciente reconocimiento de la importancia de proteger el patrimonio natural. Los principios de sustentabilidad de ICMM establecen específicamente que sus miembros “respetarán las áreas protegidas designadas legalmente” aunque no proporcionan mayores detalles de cómo será aplicado o verificado este principio.

Entre las agencias de crédito a la exportación, el manual ambiental de la Corporación de Inversiones Privadas en el Extranjero (OPIC) establece que los proyectos que operan o impactan las áreas protegidas con categoría de manejo IUCN I-IV están terminantemente excluidos de los préstamos y garantías de OPIC. El Banco Mundial no apoya proyectos que resultarían en una degradación o destrucción de áreas protegidas de categoría de manejo IUCN I-IV, y algunos bancos que han firmado los “Principios de Ecuador” han adoptado políticas similares.¹⁵ El ABN Amro incluye el sistema de clasificación de IUCN para áreas protegidas en su sistema de toma de decisiones para préstamos en los sectores de industria extractiva.

La legislación nacional en algunos países prohíbe explícitamente la minería en áreas protegidas de categoría de manejo IUCN I-IV.¹⁶ Por ejemplo, la política Norteamericana excluye efectivamente la minería en áreas desérticas designadas y en parques nacionales (categorías I y III, respectivamente), a no ser que sea establecida una solicitud válida antes del establecimiento del área protegida.¹⁷ En la práctica, sin embargo, algunos gobiernos han permitido la minería en áreas protegidas aprobando legislación adicional u órdenes ejecutivas.¹⁸

Tres preocupaciones principales han surgido con respecto a la adopción de áreas protegidas de categoría de manejo IUCN I-IV como zonas “intangibles”: 1) las categorías IUCN para áreas protegidas describen similitudes en los objetivos de manejo

¹⁵ El Citigroup y el Bank of America adoptaron políticas que reflejan la Política en Hábitats Naturales del Banco Mundial (OP 4.04). sin embargo, no está claro de qué manera estas instituciones determinarán si las actividades de un proyecto de préstamo son potencialmente degradantes o destructivas de las áreas protegidas—tampoco existen medidas de monitoreo para asegurar que tal degradación no ocurrirá.

¹⁶ Por ejemplo, la Ley Filipina de Minería de 1995 y la Ley Indonesia de bosques de 1999. La minería no se desarrolla en las áreas desérticas en los Estados Unidos; ésta se desarrolla en menos del 10 por ciento de los parques naturales (Humphries 1996)

¹⁷ Sin embargo, la delegación Norteamericana en el Congreso Mundial de Conservación del 2000 no estuvo de acuerdo con la aprobación de la recomendación de Ammn 2.82

¹⁸ En el 2004 el Primer Ministro Indonesio firmó una orden ejecutiva permitiendo actividades mineras en bosques protegidos, algunos de los cuales están clasificados como áreas protegidas de categorías de manejo IUCN I-IV.

de áreas protegidas, pero no hablan de la importancia de un área en la conservación de la biodiversidad, estado de conservación, o la efectividad de su manejo; 2) la adopción de categorías es voluntaria; y 3) las categorías de IUCN aún no son universalmente implementadas.

En parte para abordar la primera preocupación, el IUCN en sociedad con la Universidad de Cardiff llevaron a cabo el proyecto “Hablando un Lenguaje Común” para identificar de qué manera el sistema de categorización puede ser aplicado de mejor manera cuando son establecidas áreas protegidas.

Los resultados finales fueron informados en el Quinto Congreso Mundial de Parques en el 2003 y posteriormente se estableció un grupo de trabajo para implementar las recomendaciones del proyecto. Por un lado, se harán algunas modificaciones para asegurar una aplicación consistente de las categorías, mientras que por otro la estructura básica permanece intacta y se espera que pase a ser el estándar global para la clasificación de áreas protegidas.

Con respecto a la segunda preocupación, otros marcos básicos de manejo (por ejemplo, las preparadas por la Organización Internacional de Normalización—ISO) también son voluntarias. Es mucho más importante que las categorías estén claramente definidas y que exista un proceso para asegurar que éstas sean consistentemente aplicadas. Con referencia a esto, los participantes del Quinto Congreso Mundial de Parques recomendaron que la Comisión Mundial de Areas Protegidas investigue el potencial de las certificaciones y de otros mecanismos de informes voluntarios para abordar temas relativos a la comparación entre áreas protegidas y la promoción de su adopción como estándares voluntarios.

Finalmente, en la medida en que el sistema de categorización es mejorado, éste ganará mayor aceptación por parte de los gobiernos nacionales y otros actores, llegando a asegurar su adopción como un estándar global. Los resultados de recientes reuniones de la Conferencia de las Partes de la Convención sobre Diversidad Biológica (CBD) ya han comenzado reunir el apoyo de muchos gobiernos para la adopción del sistema de categorización.¹⁹

(2) La minería no debería ocurrir en los sitios Ramsar calificados como áreas protegidas para fines de conservación (según la UICN, categorías I-IV).

Los sitios Ramsar comprenden humedales considerados de valor global de acuerdo a criterios ecológicos, biológicos o hidrológicos. Estos sitios son nominados por los gobiernos para su inclusión en el “Registro Montreux”. Más de 1,200 humedales han sido incluidos en el registro bajo la convención, cubriendo cerca de 2 millones de kilómetros cuadrados, y muchos comprenden hábitats claves para especies de aves migratorias amenazadas o en peligro. A diferencia de los Lugares Patrimonio de la Humanidad, los sitios Ramsar son considerados valiosos para un uso sostenible y objetivos de conservación.

La Convención Ramsar recomienda el “uso prudente” de los humedales, pero no menciona claramente actividades o usos que no constituyen un “uso prudente”. Esta

¹⁹ Pers. Comm. Rafiq Mohammad, Marzo 9, 2005.

determinación es dejada a discreción de los gobiernos. Sin embargo, la Convención también *empodera* a las comunidades locales para influir las decisiones referentes a qué tipos de usos (o grado de protección) debe aplicarse a un sitio Ramsar. Aunque generalmente se interpreta que los sitios Ramsar son para ser manejados con usos múltiples, el Artículo 4.1 de la Convención exhorta a los gobiernos a reservar sin uso los humedales valiosos.

Debido a que los sitios Ramsar son categorizados de acuerdo al sistema de clasificación de la IUCN para áreas protegidas, algunas ONGs de conservación han abogado por una política que consideraría todos los sitios Ramsar, categoría IUCN I-IV, como zonas “intangibles”.²⁰ Otros han sostenido que todos los sitios Ramsar deben ser considerados como zonas “intangibles” para el desarrollo de industrias extractivas.²¹ Varias agencias de crédito a la exportación consideran a los sitios Ramsar como áreas sensibles, que requieren estudios adicionales previos para determinar si tal desarrollo industrial debe ser apoyado.²² La OPIC trata a los sitios Ramsar de acuerdo a la categoría IUCN por la cual están asignados (por ejemplo, los sitios Ramsar dentro de las categorías IUCN I-IV deberían ser consideradas “intangibles”). Debido a que la Convención Ramsar no intenta que todos los humedales del Registro Montreaux estén fuera de los límites del desarrollo industrial, se debería seguir una política que sea consistente con el sistema de clasificación IUCN.

(3) Debería ser usado un proceso que incluya a todos los actores para identificar áreas adicionales con alto valor de conservación que califican como “áreas intangibles”.

El sistema actual de áreas protegidas no abarca completamente todas las áreas con alto valor de conservación. En algunas partes del mundo (por ejemplo, en las Islas del Pacífico y Guyana), no existe un sistema oficial de áreas protegidas, a pesar que estos lugares están entre aquellos con más riqueza biológica del planeta. Algunas áreas protegidas (por ejemplo, las cuencas críticas y declaradas en las Filipinas) no están categorizadas como áreas protegidas de categoría de manejo IUCN I-IV, pero sí están consideradas en las leyes nacionales como zonas “intangibles” para la minería. Las autoridades estatales o provinciales podrían, de la misma manera, definir áreas protegidas cuando las actividades de desarrollo estén restringidas. Algunos países han dado pasos para definir estas áreas sensibles, algunas veces con la ayuda de biólogos conservacionistas y otros expertos.

Reconociendo que existen áreas de alto valor de conservación fuera de las áreas oficialmente protegidas, algunas ONGs han buscado que estas áreas se consideren como zonas “intangibles” para la minería, llamado que tuvo eco en el EIR del Banco Mundial.²³ Las ONGs sostienen que algunas áreas biológicamente valiosas podrían ser futuras áreas protegidas mientras que otras son consideradas tan ambiental o socialmente sensibles para que pueda darse la minería. (por ejemplo, áreas con alta

²⁰ Dudley y Stolton (2002: 9).

²¹ Rich (2004).

²² Por ejemplo, OPIC, la Agencia Francesa de Crédito a la Exportación (COFACE), y la Agencia Británica de Crédito a la Exportación (ECGD) tienen políticas en este sentido.

²³ El informe final de la Revisión de las Industrias Extractivas recomendó que el Banco Mundial no financie ningún proyecto que “afecte los hábitats naturales críticos”. El reporte no define que significaría este tipo de compromiso. Banco Mundial (2003: 57)

diversidad de especies, pequeñas islas, cabeceras de cuenca, océanos, bosques sagrados, y zonas en conflicto).²⁴

Aunque varias instituciones financieras y compañías mineras reconocen la importancia de conservar áreas de alta biodiversidad, la mayoría prefiere definir a las zonas “intangibles” caso por caso, basado en la probabilidad de mitigación de los impactos negativos sobre la biodiversidad.^{25, 26} Algunas instituciones financieras han definido listas excluyentes prohibiendo la inversión en proyectos industriales o de industrias extractivas sobre bosques de “alto valor de conservación”, “intactos” o “protegidos”.²⁷

En todo caso, la mayor parte de las instituciones financieras con políticas que guían la inversión en ecosistemas sensibles han adoptado el enfoque de salvaguardas del Banco Mundial/IFC, el cual excluye la inversión en proyectos que involucren “cambios significativos de hábitats naturales críticos.”²⁸ El Banco Mundial mantiene una lista interna de áreas que cumplen con su definición de “hábitats naturales críticos” debido a su riqueza en especies, grado de endemismo, rareza, vulnerabilidad de especies, representatividad, e integridad de procesos en el ecosistema.

Las inversiones en tales áreas podrían ocurrir si el IFC determina que el promotor del proyecto implementará “adecuadas” medidas de mitigación, si no existen alternativas factibles para los proyectos o su localización, y si se determina que los beneficios serán mayores que los costos.²⁹ La OPIC ha dado un paso más allá que la política de salvaguardas en hábitats naturales del IFC al establecer que todos los “hábitats naturales críticos” están fuera de los límites para la inversión industrial o extractiva.

En la práctica, sin embargo, la Política de Salvaguardas en Hábitats Naturales del Banco Mundial ha probado dificultades en ser implementada. No existen datos que identifiquen “hábitats naturales críticos” de tal manera que permitan una clara designación de éstos como zonas “intangibles” en una política global. Los científicos todavía tienen un conocimiento incompleto de la relación entre especies, los requerimientos de sus hábitats, y su resiliencia. Aunque en la literatura hay una considerable evidencia que sugiere que los hábitats intactos son críticos para asegurar la

²⁴ ONGs activas consultadas por la Revisión de las Industrias Extractivas pidieron al Banco Mundial a no apoyar proyectos en bosques sagrados. Activistas de grupos de la sociedad civil que firmaron la Declaración de Bali abogaron fuertemente por un establecimiento global de zonas “intangibles” que abarque pequeñas islas, cabeceras de cuenca, y zonas en conflicto, en adición a las áreas protegidas designadas oficialmente.

²⁵ El principio 7 de los Principios de Desarrollo Sostenible del ICMM establecen solamente que los miembros “apoyarán el desarrollo e implementación de procedimientos científicamente válidos, inclusivos y transparentes para enfoques integrados a una planificación de uso del territorio, biodiversidad, conservación y minería.

²⁶ EBI (2003: 39).

²⁷ El Citibank establece que sólo financiará la preservación y “usos ligeros, no extractivos de recursos forestales en áreas de bosques con alto valor ecológico” (ver www.citicorp.com). El nuevo compromiso de bosques del Bank of America excluye cualquier actividad industrial (tala de bosques, minería, petróleo, gas) en bosques primarios, bosques de alto valor de conservación, y otros bosques intactos. De manera similar, la política de bosques del ABN Amro establece que el banco “no financia proyectos u operaciones, las cuales resulten en la extracción de recursos o el desmonte de bosques primarios o de alto valor de conservación.” ABN AMRO (2001). Las Agencias Belgas de Crédito a la Exportación (Delcrede y FINEXPO) no apoyan proyectos que operan en bosques “en peligro”.

²⁸ Banco Mundial (1998a). Ver también la política ambiental del Citibank en Internet en www.citigroup.com.

²⁹ Banco Mundial (1998a).

supervivencia de especies, los requerimientos mínimos de tamaño de hábitats difieren dependiendo del tamaño y rango de las especies a ser conservadas.³⁰

Organizaciones conservacionistas como el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF) y Conservación Internacional (CI) han marcado las prioridades de conservación global, pero los resultados a tal nivel no están lo suficientemente afinados para considerar zonas “intangibles”. Por ejemplo, los mapas de bosques intactos del Instituto de Recursos Mundiales (WRI) para Rusia y Canadá son útiles para la identificación de bosques donde podría asegurarse su cuidado, pero las zonas consideradas incluyen una amplia cantidad de bosques talados en donde la actividad industrial podría haber sido parte del paisaje por décadas. La implementación de un compromiso que excluya a la minería de todos los bosques tropicales podría limitar las opciones de muchos países en desarrollo para mejorar las condiciones de vida de sus ciudadanos si su desarrollo procediese bajo las condiciones apropiadas.

Fuera de las áreas protegidas de categoría de manejo IUCN I-IV no es factible un compromiso global basado en la identificación de sitios específicos. Sin embargo, criterios biológicos, como riqueza de especies, endemismo, pureza y rareza, pueden ser usados para determinar cuándo un área ambientalmente sensible podría calificar como zona “intangible”. La actual definición de zonas “intangibles” probablemente requiera de un proceso de involucramiento de actores que determine el grado de riesgo que los actores afectados están dispuestos a aceptar.³¹ El diseño de este proceso y la definición de criterios biológicos apropiados para ser considerados en una decisión de “intangibilidad” constituyen los retos clave que las ONGs, compañías mineras, e instituciones financieras enfrentan para implementar un verdadero compromiso de práctica emergente en zonas “intangibles.”

(4) Las compañías deberían asegurar que sus proyectos brindan beneficios netos en conservación que son consistentes con el mantenimiento de los recursos biológicos y los servicios de los ecosistemas de los que dependen las comunidades locales.

Varias organizaciones conservacionistas han pedido a las compañías que inviertan en el concepto de “conservación compensatoria” cuando éstas operan en áreas de alto valor de conservación. Algunas compañías han promovido un enfoque de “cero pérdidas netas” en sus operaciones en áreas de alta biodiversidad.³² En el 2003, Río Tinto anunció que seguiría una política de “ganancia neta en biodiversidad” cuando opere en áreas de alto valor de conservación. El concepto de “conservación compensatoria” también se refleja en la política de Hábitats Naturales del Banco Mundial, y en borradores de trabajo de la Política Ambiental revisada del IFC.³³

En teoría, las conservaciones compensatorias serían implementadas luego que todos los otros temas referidos al consentimiento comunitario, compensación, y beneficios sociales hayan sido abordados. Sin embargo el concepto de “conservación

³⁰ Beier (1993: 94–108); Laidlaw (2000: 1639–48); Terborgh (1992: 283–92); Thiollay (1989: 128–37); Armbruster y Lande (1993: 602–10).

³¹ Miranda et al. (2003: 46–47); FOE-I (2002); Dudley y Stolton (2002: 9, 12).

³² EBI (2003); Mulongoy y Chape (2004: 43).

³³ Banco Mundial, OP4.04; IFC, Estándares de Desempeño Ambientales y Sociales, Estándar de Desempeño 6, versión del 5 de Febrero, 2005.

compensatoria” no ha sido lo suficientemente probado a un nivel global para recomendar su completa adopción. Varias preguntas clave deben ser consideradas. Por ejemplo, ¿a qué escala es apropiada una compensación para la conservación, y quién hace ésta determinación?

El hecho que las compañías estén considerando el concepto de mejorar la protección para la biodiversidad (ganancia neta en biodiversidad) en vez de pensar simplemente en minimizar las pérdidas es una mejora significativa. Sin embargo, deben ser abordadas las preguntas anteriores referidas a la escala y su conveniencia. Asimismo, las compensaciones deberían ser diseñadas de una manera transparente y colaborativa para asegurar que tales enfoques no resulten sólo en una forma de “pago” sólo para los actores interesados en la conservación.

CAPITULO 2: ASEGURANDO UNA MINERÍA AMBIENTALMENTE RESPONSABLE

I. Introducción

Por muchos años las agencias de gobierno, asociaciones de la industria minera, compañías mineras y ONGs han expresado su deseo de que existan criterios por los cuales ellos puedan medir el desempeño ambiental—y en último término la aceptabilidad ambiental—de los proyectos mineros. El desarrollo y aplicación de tales criterios ampliamente aceptados va en beneficio de todos los sectores involucrados en proyectos mineros. Con estos criterios, los gobiernos podrían desarrollar estándares claros, no ambiguos, para condicionar los permisos requeridos para el desarrollo y operación de una mina. Las ONGs podrían usar estos criterios como referentes para medir la aceptabilidad de las propuestas para el desarrollo de una mina y el desempeño ambiental de las minas en operación y, por último, las compañías mineras podrían aplicar guías claras para medir el componente ambiental de su licencia social para operar.

Aunque estos sectores reconocen la necesidad de guías ambientales para una minería responsable, su desarrollo todavía permanece en disputa. Con el correr del tiempo, las ONGs han desarrollado listas con criterios normativos para presionar a las agencias y compañías mineras a corregir los problemas ambientales en lugares mineros. A pesar de que la industria minera reconoce la necesidad de estas guías, muchas compañías mineras prefieren enfoques voluntarios para implementar prácticas ambiental y socialmente responsables.

Las opciones entre los actores también difieren en referencia a los detalles y aplicación de las guías ambientales. Por ejemplo, algunos grupos dudan que la minería pueda ser llevada de una manera ambiental y socialmente responsable. Otros están preocupados con prácticas específicas. Por ejemplo: ¿Debería ser permitido el uso del cianuro? ¿Es aceptable la disposición de residuos mineros en el océano? ¿Deberían ser permitidas las minas que requieran de un tratamiento perpetuo de agua? ¿Todos los tajos abiertos deberían ser rellenados? Las respuestas a estas preguntas no son tan directas, y el debate sobre estos temas en las ONGS, la industria minera, las agencias de gobierno, las instituciones financieras y los comercializadores de metales, puede ser bastante reñido. La industria minera está bajo una presión considerable para mejorar su desempeño ambiental. Algunas compañías quisieran usar sus antecedentes ambientales para impulsar su desempeño financiero y en el mercado y/o tener acceso a los yacimientos mineros. Pero las compañías difieren en su capacidad técnica y financiera—y algunas veces en su voluntad corporativa—para desarrollar y adoptar mejores prácticas ambientales.

En general, las guías y políticas ambientales son implementadas y monitoreadas de una mejor manera en la faena minera, donde los impactos ocurren. Las mediciones e informes son importantes en un nivel corporativo, especialmente para evaluar las políticas de gobernanza y prácticas de una compañía, pero éstas no pueden reemplazar los informes a nivel de mina. Aunque las políticas ambientales son con frecuencia desarrolladas y adoptadas en su inicio en un nivel corporativo, la revisión de la implementación de éstas políticas a nivel de mina proporciona una medición verdadera

del éxito o fracaso ambiental de una compañía. Los informes basados en información de campo permiten un monitoreo más efectivo del cumplimiento y también posibilitan a las compañías desarrollar y monitorear nuevos compromisos a la vez que se abren nuevas minas. Tal enfoque es esencial, por que nuevas minas, o sus expansiones proporcionan una oportunidad ideal para avanzar en nuevas prácticas del sector.

Este capítulo tiene como meta recoger los elementos críticos de cada tema ambiental aplicable a sitios específicos y entregar una breve justificación acerca de porqué la adopción de cada práctica emergente recomendada llevará a una mejora en el desempeño ambiental. Debido a que el capítulo cubre numerosos temas ambientales, la cantidad de información de antecedentes proporcionada es limitada.

II. Prácticas Emergentes

A. Exploración

La exploración minera es un proceso en fases, comenzando con el reconocimiento geológico y el muestreo geoquímico, seguido por el muestreo geológico y el reconocimiento geofísico, y culminando con las perforaciones para muestrear los minerales objetivo de las profundidades. Las primeras etapas de exploración son relativamente benignas respecto a las alteraciones en superficie, pero podrían generar problemas relacionadas con el transporte. Pueden ocurrir disturbios significativos en superficie en las etapas finales de la exploración, donde se necesitan equipos para la perforación, y donde los túneles, de costo millonario, son ocasionalmente usados para acceder a los yacimientos levantar mapas y hacer perforaciones minuciosas. Si la exploración de minerales alcanza la etapa de perforación o de construcción de túneles, las agencias regulatorias requieren de una supervisión y seguros financieros para mitigar potenciales daños ambientales.

Las compañías mineras junior tienen el derecho de explorar, a nivel mundial, varios de los depósitos minerales no desarrollados. El financiamiento para estas compañías es algunas veces muy especulativo. Particularmente, el financiamiento de la exploración ha sido típicamente asegurado a través de los mercados más especuladores, como el TSX Venture Exchange en Canadá o por el Boletín Board Over-the-Counter de los Estados Unidos. Cuando una compañía junior identifica un depósito explotable, ésta frecuentemente vende sus derechos sobre el depósito, o entra en una sociedad joint venture con una compañía minera más grande para desarrollar la mina. En esta etapa, las compañías mineras más grandes proporcionan la capacidad técnica y las conexiones financieras necesarias para desarrollar el proyecto.

Lo Usual

La etapa de exploración de la minería generalmente recibe un menor escrutinio de las agencias de gobierno, ONGs, y el público. Sin embargo, debido a que la exploración es muy competitiva con otros usos de la tierra (por ejemplo, usos para mantener vistas panorámicas, recreación, religiosos y culturales), la industria minera ha comenzado a mirar más de cerca las prácticas de exploración. Por lo menos una asociación de

industrias, la Asociación de Técnicos en Prospección y Desarrollo de Canadá, ha desarrollado guías detalladas para la exploración minera.³⁴

Temas Emergentes

La minería requiere de una inversión en un gran número de proyectos de exploración antes de que una mina operativa pueda ser desarrollada. Muchos proyectos de exploración son desarrollados por compañías con pocas políticas corporativas formales en lo ambiental y social, o sin una adecuada supervisión del gobierno, lo cual en algunos casos ha dejado importantes impactos negativos. Para evitar un daño ambiental significativo (por ejemplo, de la perforación, construcción de caminos y construcción de túneles), las compañías deberían adoptar las mejores prácticas universalmente aceptadas para proteger el medio ambiente. Algunas grandes compañías mineras ya están desarrollando políticas en esta área, las que incluyen la recuperación de caminos de exploración; el reciclado de los lodos de perforación y una evaluación completa de los proyectos con una alteración ambiental significativa, tales como los túneles de exploración.

(1) Los detalles sobre los proyectos de exploración y sus impactos potenciales deberían estar disponibles para las comunidades afectadas y los residentes del área en un lenguaje y formato apropiado, y deberían también ser accesibles al público.

La alteración del terreno causada por actividades de exploración, como perforación, excavación de trincheras o la construcción de caminos deberían requerir de una notificación pública, planificación y obtención de permisos. El primer paso en la determinación de si un proyecto de exploración podría tener impactos significativos en lo ambiental, social o económico es hacer que la información del mismo proyecto esté disponible a aquellos que podrían ser potencialmente afectados. Debido a que los impactos potenciales de exploración podrían no ser completamente entendidos por la compañía de exploración o por los reguladores, es difícil predecir con exactitud los impactos de una mina en una etapa temprana.

Las agencias de gobierno en los Estados Unidos ya están exigiendo esta práctica y la industria minera Canadiense ha mostrado un liderazgo reciente en este tema.³⁵ La Asociación de Técnicos en Prospección y Desarrollo de Canadá recomienda “proporcionar información de una manera completa y oportuna, y reducir los malos entendidos, en un lenguaje que sea comprendido por la mayoría de la comunidad.”³⁶ Esta posición también es respaldada por varios investigadores de la comunidad de ONGs.³⁷

El sector financiero no ha sido involucrado de una manera importante en el tema de exploración debido a que es muy improbable que los grandes financistas participen en proyectos de esta naturaleza.

³⁴ PDAC (2004)

³⁵ USDA (2004: 4); USDOJ (2003: 500); República de Sudáfrica (2004).

³⁶ PDAC (2004: Capítulo 17, Involucramiento de la Comunidad).

³⁷ Oxfam Community Aid Abroad (2004: 24); Rosenfeld et al. (2000: Sección 4.3.4).

(2) Para abordar los impactos ambientales permanentes de la fase de exploración, las compañías deberían brindar garantías financieras adecuadas para pagar por una limpieza rápida, recuperación, y monitoreo y mantenimiento de largo plazo.

Sin una garantía financiera referida a guías de exploración y planeamiento, no habría una forma práctica para cumplir con la limpieza deseada. Estas garantías frecuentemente consisten en bonos que se aplican a un área específica con relación a un proyecto. Los bonos pueden ser tomados para múltiples proyectos de exploración, pero estos últimos deben ser monitoreados para asegurar que el monto total de cobertura no exceda su monto financiero total.

Las garantías financieras para los proyectos de exploración son requeridas por un determinado número de agencias de gobierno, especialmente en los Estados Unidos.³⁸ Pero incluso cuando se requieren garantías financieras para la exploración, los reguladores algunas veces no monitorean adecuadamente los proyectos de exploración para detectar daños, o no requieren de bonos lo suficientemente grandes para cubrir los daños que han ocurrido.

B. Análisis de Impacto Ambiental

El La Estudio de Impacto Ambiental (EIA) y sus variantes en nombre cubren un intento por predecir, y sugerir mitigaciones para los cambios ambientales y socioeconómicos referidos a proyectos de desarrollo.³⁹ El EIA se está volviendo ampliamente aceptado, aunque no universalmente, por todos los actores como una herramienta útil y necesaria. El nivel de impacto requerido para iniciar el desarrollo de un EIA todavía es sujeto de debate, aunque es generalmente aceptado que una nueva mina, o una expansión importante de una mina existente, calificaría para este análisis. Existen todavía muchas agencias de gobierno, en países desarrollados y en desarrollo que no requieren la elaboración de un EIA. Esto permite que las minas en varios países, incluyendo los Estados Unidos, sean aprobadas sin tener un análisis ambiental completo.

La ausencia de cualquier responsabilidad formal vinculada a este análisis es una debilidad inherente en el proceso de EIA. La exactitud de las predicciones del EIA para los impactos ambientales y mitigaciones, evaluaciones sociales, beneficios socioeconómicos, y los detalles actualizados en la construcción y operación de los proyectos es rara vez comparado con los resultados reales luego que una mina entra en operación. Los detalles reales de la construcción de una mina y el cumplimiento de las regulaciones ambientales están vinculados con los permisos regulatorios, los cuales podrían no reflejar las preocupaciones o las garantías financieras que sí fueron hechas en el EIA.

³⁸ USDA (2004: 4); USDO (2003: 500).

³⁹ Los Estudios/Declaraciones de Impacto Ambiental son frecuentemente requeridos por los gobiernos o instituciones financieras. Algunas veces esta evaluación es llevada a cabo de una forma ad hoc por agencias de gobierno que no tienen exigencias regulatorias para este análisis, pero que ven esta necesidad debido a la naturaleza complicada del proyecto propuesto, y también ven la necesidad de un involucramiento público informado en las decisiones del desarrollo. Algunas veces las evaluaciones son llevadas a cabo de una manera voluntaria por el que propone el proyecto, aunque estos esfuerzos frecuentemente carecen del involucramiento de un público informado para determinar el alcance del análisis y los resultados de las decisiones para el desarrollo.

Lo Usual

La mayoría de los actores están de acuerdo en que el desarrollo de una mina requiere de un análisis ambiental riguroso y un transparente involucramiento público. Sin embargo, debido a que el proceso de EIA toma cierto tiempo, es caro, tiene frecuentemente una carga política y plantea retos técnicos importantes, las opiniones de los actores varían en cómo este proceso debería ser implementado. Por ejemplo, en Canadá el proceso de EIA no incluye el análisis profundo que sí es típico en los Estados Unidos y en muchos otros países. En Canadá, las decisiones respecto a la operación minera pueden ser dejadas para etapas posteriores del desarrollo del proyecto—por ejemplo, planes de recuperación, seguros financieros, y requisitos de tratamiento de agua post-cierre.

Temas Emergentes

(1) Los actores deberían ser provistos de notificaciones adecuadas, tiempo suficiente, y apoyo financiero para pagar expertos técnicos y más acceso a la información que sustenta el proyecto, de tal manera que la participación en el proceso de EIA sea efectiva.

La necesidad de un involucramiento público, el acceso a la información, y el tiempo adecuado para revisar y comentar los EIA es ampliamente aceptada por todos los sectores. Sin embargo, la entrega de apoyo financiero para el involucramiento de los actores permanece controvertida. Un EIA y la información que lo respalda son documentos altamente técnicos, que frecuentemente incluyen detalles referidos a la geología, procesamiento de mineral y propuestas para la disposición de residuos mineros que plantean un riesgo ambiental significativo. Una evaluación apropiada de los riesgos potenciales de una mina propuesta requiere de consultores expertos con conocimiento en estos tópicos para que asistan a aquellos que probablemente sean afectados por la mina, para comprender los impactos ambientales, sociales y económicos de su desarrollo. Sin embargo, muchos grupos de la sociedad civil son cautelosos en el análisis que reciben de los expertos de la industria o de agencias de gobierno. Varios grupos de la sociedad civil han propuesto que las compañías o agencias de gobierno proporcionen apoyo financiero de tal manera que estos grupos puedan contratar sus propios expertos técnicos.⁴⁰ Un análisis experto proporcionado de manera independiente de la industria y de los gobiernos ayudaría a construir confianza en la comunidad y una base común de entendimiento.

El informe MMSD en principio respalda esta propuesta, pero algunos en la industria minera preferirían evaluar tal propuesta caso por caso.⁴¹ La OPIC⁴² y el Concejo Ministerial Australiano de Recursos Minerales y Petroleros y el Concejo Minero de Australia⁴³ apoyan fuertemente el involucramiento público, pero ellos no destinarían

⁴⁰ Banco Mundial (2003: 21, 47, 50); Solomon (2003a: 31); MPC (2001: 26–29); Miranda et al. (2003: 48).

⁴¹ MMSD (2002: 224, 265, 301).

⁴² OPIC (2004: Public Consultation and Disclosure Section).

⁴³ MCMPR and Minerals Council of Australia (2003: Chapter 2—Stakeholder Engagement, p. 6).

apoyo financiero a las comunidades y grupos de la sociedad civil para contratar sus propios expertos.

(2) Las compañías deben coleccionar datos de línea de base adecuados durante el proceso de EIA.

Los datos que constituyen la línea de base - especialmente sobre calidad de agua superficial y subterránea, fauna existente, presencia y salud de organismos acuáticos, y datos meteorológicos - necesarios para entender el balance de agua en el lugar del proyecto, son críticos para evaluar los potenciales impactos del desarrollo de la mina. Idealmente la recolección de datos de línea de base debería comenzar en la etapa de exploración.

Los datos de línea de base son también importantes por consideraciones sociales y económicas. Aunque la determinación de si han sido recolectados suficientes datos de línea de base para formar los cimientos adecuados y extraer conclusiones en un EIA es un tanto subjetiva y específica para cada caso, todas las partes tienen algo que perder si tales conclusiones están basadas en datos pobres o inadecuados del EIA.

La cuestión de si los datos de línea de base que requiere un EIA son adecuados o no debería ser determinadas por los detalles del proyecto, sus impactos ambientales y sociales anticipados y por el tipo de monitoreo que se requerirá una vez que el proyecto sea desarrollado. Los datos de línea de base deberían ser evaluados por un experto independiente para asegurar que todos los parámetros ambientales y sociales han sido tomados en cuenta.

(3) Los costos ambientales, incluyendo los asociados a la supervisión por parte del gobierno, recuperación, cierre, y monitoreo y mantenimiento después del cierre de la mina deberían estar incluidos en la evaluación de impacto ambiental.

Mientras que por un lado existe una aceptación casi universal de que los costos de la recuperación y cierre de una mina deberían estar incluidos en el EIA, por el otro existen diferentes opiniones acerca de cuánto detalle debería considerarse en la etapa de propuesta de mina. Las guías del Banco Mundial apoyan una entrega temprana de un plan de recuperación y un cálculo de los costos de cierre de mina, pero no especifican el nivel de análisis requerido para estimar con precisión estos costos.⁴⁴

El establecimiento de estimaciones exactas de los costos del desarrollo de una mina es necesario para evaluar si el cierre ambientalmente adecuado de una mina es técnicamente factible y económicamente viable.⁴⁵

⁴⁴ Banco Mundial (1998b: 269).

⁴⁵ Estos costos deberían incluir los cálculos detallados de (1) contingencia; (2) movilización y desmovilización; (3) ingeniería de rediseño; (4) ingeniería, procuración; (5) Gestión de la construcción; (6) gastos generales del contratista; (7) utilidades del contratista, administración de la agencia; (8) inflación.

(4) La evaluación ambiental debería incluir los peores escenarios y análisis de impacto más allá de los límites físicos de la mina. Las compañías deberían trabajar con las comunidades potencialmente afectadas para identificar los peores escenarios potenciales de emergencia y desarrollar estrategias de respuesta apropiadas.

Muchos EIA no incluyen un análisis de peores escenarios de riesgos ambientales y sociales para las minas propuestas. Por ejemplo, si se propone una gran presa de relaves aguas arriba de asentamientos humanos, deberían analizarse los impactos de una falla de la presa debido a un terremoto. Aunque tales fallas potenciales no podrían anticiparse como parte del desarrollo de una mina, una consideración de estas como el peor escenario posible llevaría a las compañías a instituir un diseño de presas más conservador. Desde 1982, el Concejo Internacional de Grandes Represas (International Council on Large Dams) ha publicado guías para un diseño más seguro y ambientalmente responsable de presas de relave, pero tales medidas no ha sido ampliamente adoptadas. Los incidentes de relaves continúan ocurriendo regularmente, con un promedio de dos grandes incidentes documentados por año, entre 1995 y 2001.⁴⁶

Muchas compañías mineras grandes están usando un análisis de gestión de riesgo para evaluar los impactos potenciales de los accidentes de mina. Como parte de sus estándares, auditorías y buenas prácticas de manejo de riesgos, las compañías deberían incluir en sus EIAs los obvios peores escenarios posibles y su impacto en las comunidades cercanas, incluyendo fallas en las estructuras que contienen los relaves y los desmontes, derrames de las plantas procesadoras, cierre temporal o prematuro de la mina, y un análisis completo de los impactos socioeconómicos (por ejemplo, educativos, médicos y de infraestructura civil).

El potencial de los impactos negativos fuera de la mina a causa del transporte de materiales peligrosos hacia la mina no es frecuentemente considerado de una manera amplia en los EIAs. Por ejemplo, el cianuro es frecuentemente usando en grandes cantidades en minas de oro. Un derrame de cianuro puede causar un impacto ambiental significativo y un conflicto social.

Como lo muestran pasados derrames de cianuro, es extremadamente importante que las compañías cuenten con un plan de respuesta a derrames estrechamente unido a una planificación de emergencia de la comunidad. Estos planes deberían ser también regularmente sometidos a prueba, de tal manera que las dificultades en las comunicaciones y coordinación no contribuyan a confundir y demorar las acciones pertinentes en caso de ocurrir un accidente.

C. Uso y Contaminación del Agua

El agua constituye el vehículo principal por el cual se puede transferir la contaminación minera al medioambiente. Los metales que han estado relativamente inmóviles y aprisionados en una superficie inferior, pueden lixiviar y entrar a aguas superficiales y subterráneas en grandes cantidades cuando la roca de la mina está expuesta al aire y al agua. Los metales disueltos a niveles muy bajos pueden afectar negativamente a organismos acuáticos. Puesto que los vertederos de roca de desmonte no tienen una base

⁴⁶ ICOLD (2001: 6).

impermeable, la contención de contaminantes de la roca de desecho es un problema frecuente.

El consumo de agua es también una preocupación, especialmente en regiones con escasez de agua. Las grandes minas generalmente consumen grandes cantidades de agua en el procesamiento del mineral. Ya que las compañías reconocen que el consumo de agua está ligado directamente a los costos de procesamiento y a la capacidad de funcionar durante periodos secos, la industria ha estado en la vanguardia de medidas de conservación del agua. Sin embargo, a pesar de esta realidad económica, algunas operaciones de explotación minera continúan consumiendo excesivas cantidades de agua. Debido a que el uso del agua a menudo se relaciona con la descarga de agua de la mina, la conservación del agua puede ahorrar el uso de agua y minimizar la descarga de contaminantes.

Lo Usual

Los reguladores y las compañías han reconocido los impactos de la contaminación minera relacionados con los recursos de agua desde hace tiempo, y las compañías generalmente intentan contener la contaminación dentro de la mina. A pesar de esta meta, la contaminación del agua continúa siendo el mayor impacto al medioambiente causado por la minería.

Temas Emergentes

Hay varias prácticas de última generación que podrían atenuar los problemas de contaminación del agua y conducir a la conservación de agua en las minas.

(1) Las compañías deberían elaborar reportes disponibles al público sobre la descarga de contaminantes hacia aguas superficiales o subterráneas.

Las compañías raramente hacen de conocimiento público la información de monitoreo, a excepción de información agregada, proporcionada de vez en cuando en informes anuales. Los informes de monitoreo de calidad del agua recogidos por las agencias gubernamentales se encuentran a veces disponibles para el público, pero es generalmente difícil conseguir datos completos de manera oportuna. La información de la calidad de agua recogida más allá de los requisitos reguladores está difícilmente disponible para el público.

Desde hace tiempo, las ONGs, tales como el Mineral Policy Center han solicitado la divulgación pública de la información de monitoreo de calidad del agua.⁴⁷ El informe sobre el sector minero (*Mining Sector Supplement*) para la Global Reporting Initiative (GRI, Iniciativa Global de Informes), liderada por la industria minera, también solicita la divulgación pública de las "descargas significativas al agua por tipo"⁴⁸ (véase otros detalles de GRI en el capítulo 4). El Banco Mundial requiere el monitoreo de calidad del agua para los proyectos que auspicia, y sugiere que: "Los resultados deberían ser informados a las autoridades responsables y a las partes relevantes, según sea

⁴⁷ MPC (2001: 31).

⁴⁸ GRI (2003: #EN12).

requerido."⁴⁹ Aunque las guías del Banco Mundial no especifican estas "partes relevantes," el mensaje es claro: tales informes deberían ser divulgados al público.

Ya que el público podría no estar al tanto de un problema hasta que se hayan detectado los impactos, el acceso abierto a la información es una de las maneras más eficaces de mejorar el desempeño de la industria minera. El acceso a los resultados de monitoreo de calidad del agua puede actuar como un sistema de detección temprana, haciendo más probable que se implementen las medidas de corrección en el momento adecuado. Tal acceso también puede permitir que las compañías cooperen en desarrollar soluciones innovadoras con las comunidades afectadas por la minería, antes que los problemas lleguen a ser costosos y difíciles de remediar.

(2) Un profesional calificado⁵⁰ debería certificar que el tratamiento del agua, o el bombeo de agua subterránea, no será requerido a perpetuidad para cumplir con los estándares de calidad de agua superficial o subterránea fuera de los límites de la mina.

Algunos grupos de la sociedad civil proponen que no se apruebe una nueva mina si requiere un tratamiento permanente de las aguas.⁵¹ Si una compañía minera quiebra, el pago por el tratamiento de aguas se convierte en una carga pública. El tratamiento de aguas que incluye el bombeo del agua subterránea puede afectar negativamente la zona acuífera local, si se mantiene en el largo plazo y, además, puede ser costoso. Incluso si una compañía minera responsable asigna los fondos para el tratamiento permanente de aguas, el público todavía está en sustancial riesgo financiero, debido a la imprecisión de cuantificar los costos reales del tratamiento durante posiblemente centenares de años y la imposibilidad de predecir con precisión el efecto real de las tasas de interés y la inflación en los fondos para el pago del tratamiento de aguas.

Desde una perspectiva práctica, el desarrollo de algunas minas -en particular, minas de metales de sulfuros- probablemente requerirá de la explotación de depósitos mineros con potencial para generar ácidos. Sin embargo, para proponer una mina, un requisito debería ser el diseñar un proyecto de modo que el tratamiento permanente de aguas no sea requerido, dado que la tecnología actual permite una identificación y tratamiento más exacto de depósitos con potencial para generar ácidos.⁵² En conclusión, las minas que requieran de un tratamiento permanente de aguas no deberían ser abiertas, porque los riesgos financieros y ambientales a largo plazo son demasiado altos para el público.

Para asegurar la calidad de los análisis predictivos de calidad del agua, un profesional calificado en minería debería certificar que no se requerirá un tratamiento permanente de aguas. Tal certificación requeriría que un profesional en minería ponga su nombre y

⁴⁹ Banco Mundial (1998b: 270).

⁵⁰ Para los propósitos de la discusión "profesional calificado" podría ser un individuo, firma consultora, o una compañía. Un profesional calificado que certifique las recomendaciones debería a su vez ser certificado por una asociación profesional o cuerpo revisor.

⁵¹ CSP2 (2000).

⁵² Por ejemplo, ver el trabajo en predicción de ARD realizado por el Programa de Drenaje de Minas Ambientalmente Neutro (MEND por sus siglas en inglés) de Canadá (www.nrcan.gc.ca/mms/canmet-mtb/mmsl-lmsm/mend), y la Red Internacional para la Prevención de Drenajes de Ácidos (INAP por sus siglas en inglés) (www.inap.com.au).

su reputación en juego, asegurando un análisis y un reconocimiento de incertidumbres más cauteloso por aquellos que evalúan la generación potencial de ácidos en minas.

(3) La minimización del uso del agua debe ser una meta declarada en el manejo de minas.

Minimizar el consumo de agua debería ser una meta indicada de los planes de desarrollo para las minas propuestas y planes operativos de minas existentes. Las ONGs, el público en general, los gobiernos locales y regionales, las autoridades del agua y los agricultores se preocupan por la conservación y la sostenibilidad del agua, y la industria reconoce que la minimización del consumo del agua conduce a ahorros de costos y a una mayor confiabilidad operacional.⁵³ Aunque la mayoría de los accionistas reconocen que la minimización de consumo del agua es importante, ésta no es considerada en algunos proyectos porque no ha sido colocada como una meta operacional explícita.

(4) El bombeo de agua desde la mina debe ser minimizado para prevenir todo impacto no deseado en aguas superficiales y subterráneas, incluyendo filtraciones y manantiales.

El desagüe para facilitar el desarrollo de grandes tajos abiertos puede conducir al agotamiento de los recursos del agua subterránea, a la pérdida de caudal de manantiales cercanos y a la formación de lagos en el tajo de la mina después de su abandono, causando la pérdida adicional de cantidades sustanciales de agua, debido a la evaporación en ambientes áridos. Esta pérdida por evaporación puede tener impactos negativos a largo plazo en el agua subterránea y en los caudales de agua superficiales. Rosenfeld et al. (2000: 29) recomienda minimizar el desagüe de agua subterránea de minas en zonas áridas.

Muchas minas están situadas en zonas de escasez de agua en el mundo.⁵⁴ Sin embargo, los operadores de minas y los entes reguladores del gobierno tienden a no considerar el desagüe como un uso consuntivo porque el agua vuelve al ambiente. Sin embargo, en el desagüe de minas de superficie y subterráneas, el agua subterránea a menudo es descargada a la superficie, donde un significativo volumen se puede perder debido a evaporación y uso en la superficie.⁵⁵ Aunque esto puede dar lugar a recursos adicionales de agua para el presente uso de agua superficial, puede darse una pérdida significativa de agua subterránea disponible para aplicaciones futuras. Además, la contaminación puede hacer que el agua sea inadecuada para aplicaciones no mineras. Los operadores de minas deben tomar medidas proactivas para asegurar que las pérdidas a largo plazo de agua subterránea de descarga de las operaciones de desagüe, no afecten de forma adversa otras aplicaciones del agua subterránea.

⁵³ Por ejemplo, ver Rosenfeld et al. (2000: 29); GRI (2004: #EN5, #EN21, #EN22); Banco Mundial (1998b: 269).

⁵⁴ Por ejemplo, en partes áridas de Australia, América del Norte y del Sur, y Sudáfrica. Ver mapa 2 en Miranda et al. (2003).

⁵⁵ Algunas minas hacen una recarga del acuífero a través de pozos de agua o galerías de infiltración, pero incluso estos métodos no aseguran necesariamente que el agua sea retornada al acuífero de donde provino. El agua que es “infiltrada” también tiende a lixiviar los sólidos disueltos a medida que regresa a la napa freática, lo que puede cambiar al carácter del agua subterránea.

D. Drenaje Acido de Mina (Roca)

La mayor causa de contaminación del agua en la minería se relaciona directamente con el drenaje ácido de la mina, llamado comúnmente ARD. Predecir el potencial para ARD es una parte importante en el estudio ambiental para la propuesta de un proyecto minero. Las industrias y las agencias del Estado han progresado significativamente en identificar las fuentes de ARD y han adoptado medidas para prevenir los ARD cuando por causa del trabajo minero se exponen materiales con potencial para generar ácidos.⁵⁶ Sin embargo, incluso después de 30 años de experiencia implementando medidas de predicción existentes, sigue siendo difícil determinar con certeza si los ARD causarán problemas en una mina determinada.

La producción de ácido ocurre cuando los desechos de mina contienen escasos minerales neutralizantes de ácido producido como sulfuro y los minerales se oxidan. Esto es virtualmente inevitable cuando se trata de minerales sulfurosos. Los ARD son una preocupación principal para el público -y para agencias gubernamentales que otorgan las licencias para las minas propuestas. Asegurar al público y a las agencias gubernamentales que el potencial para los impactos negativos sea comprendido y divulgado con exactitud es una parte importante del proceso de EIA y forma parte del reporte operacional de una compañía minera.

Un posible enfoque a este tema podría ser anunciar públicamente los objetivos y criterios de medición para tomar el punto de referencia en el cual los ARD serán reconocidos como un "problema" y definir qué acciones serían llevadas a cabo para tratar el problema en ese momento. Como parte de este proceso, el público necesitaría mayor acceso a la información de monitoreo de la que normalmente tiene.

La contaminación, tal como es definida por los estándares relevantes de calidad del agua, no debería ir más allá del límite del lugar de la mina. En algunos casos se ha permitido la contaminación del agua subterránea más allá del límite del sitio de la mina, si el agua subterránea contaminada no es utilizada —o no se planea utilizar en el futuro. Como muchas minas están situadas en áreas remotas, el vecino más cercano podría encontrarse a millas de distancia. Sin embargo, si se permite esparcir agua subterránea contaminada, entonces se podría contaminar a un acuífero a una distancia significativa de la mina. Además, las autoridades no pueden predecir exactamente futuras demandas para este recurso. Si se permite la extensión de la contaminación de agua subterránea, se imposibilita la opción para usos futuros de gran valor.

⁵⁶ Programas importantes financiados por gobiernos e industria incluyen MEND en Canadá, INAP, programas de gobierno como los de la U.S. Geological Survey, la Oficina de Minería Superficial de los Estados Unidos (U.S. Office of Surface Mining), el Equipo de Trabajo sobre Drenaje Acido de Mina de British Columbia (British Columbia Acid Mine Drainage Task Force) y los esfuerzos de investigación individuales de las compañías Placer Dome, Río Tinto y otros.

Lo Usual

Actualmente se acepta extensamente que la prueba para ARD debería ser realizada como parte del EIA antes del desarrollo de la mina.⁵⁷ Sin embargo, todavía no hay un acuerdo para el empleo de los exactos métodos de muestreo a ser empleados. Finalmente, no hay un estándar universal aceptado que especifique el número de muestras requeridas para sustentar las conclusiones en la predicción de ARD.

Temas Emergentes

*(1) Antes de la explotación y durante las operaciones, las compañías deben de llevar a cabo muestreos y análisis adecuados para identificar minerales que producen ácidos. La evaluación debe ser basada en prácticas aceptadas y una opinión profesional apropiadamente documentada por datos del sitio específico. El muestreo y análisis debería ser conducido de acuerdo con las mejores prácticas y técnicas disponibles.*⁵⁸

Es necesario el monitoreo continuo de materiales con potencial para generar ácidos durante la vida de una mina para realizar un inventario correcto de este material y ayudar a crear registros de la localización y de las características químicas de materiales con potencial para generar ácidos, de tal manera que puedan desarrollarse medidas de mitigación. El muestreo operacional es practicado por muchas compañías mineras, y ahora es requerido por algunas agencias reguladoras.⁵⁹ Las compañías hacen un muestreo rutinario de material de perforación para determinar si es mineral o desecho. Se podría agregar un simple proceso de laboratorio de bajo costo a los procedimientos de perforación para determinar el potencial de generación de ácidos en estas muestras.

E. Aire

Lo Usual

La calidad de aire no ha representado mayores problemas en las minas modernas, con algunas notables excepciones relativas a plomo, mercurio y polvo.

La contaminación atmosférica proveniente de la extracción y procesamiento de plomo es muy difícil de contener, y ha causado importantes impactos en la salud humana, el ambiente, y la ganadería. Generalmente los más afectados son los trabajadores mineros y el ganado que pasta al costado de la mina hacia donde sopla el viento. Para contener la contaminación por plomo, se requiere un aislamiento completo de la infraestructura para el procesamiento y transporte del mineral.

⁵⁷ Por ejemplo, ver Oxfam Community Aid Abroad (2004: 24); Banco Mundial (2003: 56); Placer Dome (2004b); MMSD (2002: 238–39, 248); IFC (2004: 5); Banco Mundial(1998b: 268); BCARD (1998: Capítulo 3).

⁵⁸ Ver, por ejemplo, las prácticas y métodos recomendados en Buka Environmental et al. (en prensa)

⁵⁹ Por ejemplo, Fort Knox Mine, Fairbanks, Arkansas y el Departamento de Conservación Ambiental de Alaska.

De acuerdo a los informes del Inventario de Emisiones Tóxicas de los Estados Unidos (U.S. Toxics Release Inventory), la industria minera metálica es responsable de aproximadamente el 9 % de las emisiones atmosféricas de mercurio en los Estados Unidos.⁶⁰ Gran parte de este mercurio es emitido por métodos de procesamiento de mineral a altas temperaturas. Algunas compañías están abordando este tema con la instalación de equipos de precipitación de mercurio en sus equipos de proceso, pero las emisiones continúan representando riesgos a la salud humana y ecológica.⁶¹

Finalmente, para abordar los problemas derivados del sílice en polvo en la minería subterránea, muchos países han instituido regulaciones, métodos de extracción, equipos de seguridad y procedimientos de prueba. Los problemas con la contaminación por polvo en la minería subterránea están frecuentemente relacionados con la ausencia de regulaciones o su inadecuado cumplimiento. El polvo puede también plantear problemas en la salud humana en las operaciones de minería de superficie, aunque no en la misma dimensión que en la minería subterránea. En la mayoría de las minas de superficie el polvo es suprimido mediante el riego de los caminos durante las estaciones cálidas. La generación excesiva de polvo ha creado molestias en las comunidades localizadas cerca de algunas minas en países en desarrollo, especialmente en áreas donde los caminos no están asfaltados.

El monitoreo de las emisiones atmosféricas es generalmente pobre. Aún cuando las compañías emplean sofisticadas técnicas de modelos para predecir las emisiones atmosféricas, a menudo no se cuenta con datos de monitoreo y lo que está disponible no es fácilmente accesible al público, haciendo que la verificación de cumplimiento con las regulaciones sea difícil.

Temas Emergentes

(1) Las compañías deberían monitorear y hacer públicos los reportes de emisiones atmosféricas peligrosas (particularmente mercurio, plomo, y gases invernadero).

Varias ONGs y miembros de la comunidad financiera respaldan el monitoreo y la publicación de informes sobre las emisiones atmosféricas. Algunas compañías ya están incluyendo las emisiones de gases invernadero como parte de sus informes anuales de sostenibilidad, a la vez que los informes sobre gases invernadero son parte del procedimiento recomendado por el GRI. Si bien la industria generalmente informa sobre sus emisiones de gases invernadero, no ha sido tan eficiente revelando los datos sobre emisión de metales. Para las compañías podría ser difícil informar sobre emisiones atmosféricas de metales debido a problemas de responsabilidad. Los informes sobre metales transportados a través de emisiones de efluentes están siendo algo cada vez más común, lo que representa una señal de que los informes de emisiones atmosféricas de metales son el paso siguiente.

⁶⁰ Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos (2002)

⁶¹ El mercurio es tóxico a muy bajas concentraciones, por lo tanto aún la emisión de pequeñas cantidades de mercurio puede crear problemas de contaminación a sotavento de las fuentes de emisión. Además, varias fuentes mineras de emisión de mercurio no están reguladas o son parte de programas voluntarios de cumplimiento de emisiones. Esto significa que la mejor tecnología disponible podría no estar en uso en aquellas instalaciones que sí cuentan con depuradores de mercurio.

Tal y como fue demostrado en los Estados Unidos con el Inventario de Emisiones Tóxicas que informó sobre las emisiones atmosféricas de mercurio, la ventaja potencial de la divulgación de información sobre contaminantes es que esto puede permitir intervenciones tempranas para prevenir los problemas antes que éstos ocurran. Las emisiones atmosféricas deberían ser monitoreadas e informadas, y estos informes deberían incluir los metales tanto como particulados y gases invernadero.

F. Consumo de Energía

Debido a que la minería necesita triturar el mineral hasta convertirlo en partículas del tamaño de la arena o la arcilla y a que la refinación de metal requiere de un gran uso de energía, la minería consume aproximadamente entre un 4 y un 7 por ciento de toda la energía que se usa en el mundo; otros estimados basados en datos de la Agencia Internacional de Energía dan valores más altos de entre un 7 y un 10 por ciento.⁶²

Lo Usual

Como con el consumo de agua, las compañías mineras han estado interesadas en instaurar medidas de ahorro de energía debido a la correlación directa con la reducción de costos operativos.

Temas Emergentes

(1) La reducción del uso de energía y de las emisiones de gases invernadero debería ser una meta declarada en el manejo de la mina.

Una parte importante de la energía usada en la extracción, refinado y procesamiento de metales proviene de combustibles fósiles como el carbón y el petróleo, lo cual contribuye al cambio climático global. Las guías del Banco Mundial recomendaron que las compañías busquen reducir las emisiones de gases invernadero, de tal modo que disminuya el uso de energía.⁶³ La industria minera apoya esta meta, en tanto la reducción de gases invernadero está asociada con la reducción en el uso de energía, resultando en un ahorro de costos potencialmente importante.

El ahorro de energía en vez de su sustitución por fuentes renovables proporcionaría una gran oportunidad para la reducción de emisiones de gases invernadero. Existen algunas oportunidades para la sustitución con energías renovables (por ejemplo, hidráulica y eólica), pero ocurren sólo en sitios específicos. Debido a que las compañías esperan tener ganancias financieras de las medidas de ahorro de energía, la reducción de energía y emisiones debería ser una meta explícita en la gestión de cada faena minera. Sin este compromiso, la reducción sólo ocurrirá incidentalmente como parte de esfuerzos aislados de ahorro energético en una mina determinada.

⁶² Worldwatch Institute (2003: Tabla 6-1); MMSD (2002: 251).

⁶³ Por ejemplo, ver Rosenfeld et al. (2000: 32); Banco Mundial (2003: 65).

G. Ruido

Lo Usual

Debido a que muchas minas están ubicadas en áreas remotas, la contaminación acústica no ha sido un tema importante. Sin embargo, un número creciente de minas están presentando problemas de ruido porque se están acercando a las áreas pobladas. No existen estándares de ruido universalmente aceptados y las regulaciones para ruido son aplicadas sólo a nivel local, cuando éstas existen.

Temas Emergentes

(1) Los requerimientos para niveles máximos de ruido deberían ser implementados en los límites de la mina.

El ruido —especialmente de las explosiones y el movimiento de los grandes vehículos— es reconocido como un problema cuando una mina está cerca de áreas pobladas. Por lo tanto, los niveles de ruido deberían ser reconocidos como un tema de gestión de la mina. Donde las minas estén ubicadas cerca de áreas pobladas, las compañías deberían adoptar guías cuantitativas para ruido —como aquellas que son requeridas por las instituciones financieras internacionales incluyendo al Export-Import Bank de los Estados Unidos y la Corporación Financiera Internacional— y monitorear su cumplimiento.

H. Manejo de Residuos

Lo Usual

Los operadores de minas generalmente intentan contener de manera segura los relaves y los desmontes, para minimizar la contaminación fuera de los límites de la mina por causa de estos desechos y para tener un plan de emergencia establecido contra posibles derrames de materiales dañinos.

Temas Emergentes

Los temas emergentes en el manejo de residuos caen en dos categorías: (1) los plazos, el grado de participación pública y la metodología usada para contener los desechos mineros de manera segura y el planeamiento para emergencias; y (2) las prácticas polémicas de eliminación de desechos, particularmente la eliminación fluvial y submarina.

(1) Para minimizar las amenazas al público y a la seguridad de los trabajadores y para disminuir los costos de mantenimiento a largo plazo deben construirse embalses de relaves y botaderos de desmontes.

Las compañías mineras, las instituciones financieras internacionales y las ONGs están de acuerdo de que se deben construir presas de relaves y lugares para la disposición de desmontes para minimizar las amenazas a la seguridad pública y a los empleados, con lo cual se minimizarán también los costos de mantenimiento a largo plazo, puesto que éste es el punto de mayor interés de todas las partes. Sin embargo, las compañías continúan proponiendo el desarrollo de minas que podría amenazar la seguridad pública e, incluso, puede causar la muerte a empleados. Ejemplos de tales prácticas incluyen diseños de presas de relaves que pueden ser innecesariamente riesgosas, o sitios de descarga de desmontes en pendientes inclinadas que pueden dar lugar a muertes de empleados. El tema del diseño de instalaciones para almacenar desechos de mina, considerando la seguridad pública y del trabajador, debe ser tratado explícitamente en los criterios de diseño.

(2) Los embalses de relaves y los botaderos de desmontes deberían ser construidos de manera que se minimice la liberación de contaminantes, a través de la instalación de geomembranas si es que la filtración pudiese provocar contaminación de aguas subterráneas. Adicionalmente, las instalaciones para los residuos deberían tener sistemas adecuados de monitoreo y recolección de filtraciones para detectar y recoger cualquier contaminante liberado en las proximidades inmediatas.

Las compañías mineras, las ONGs, las instituciones financieras y los gobiernos están de acuerdo en que las instalaciones de almacenaje de desechos deben reducir al mínimo la descarga de contaminantes y en que las compañías deben practicar el monitoreo apropiado y el aislamiento de desechos. Sin embargo, están en discusión las condiciones en las cuales se requiere poner una geomembrana. Algunos argumentan que se estandarice el uso de geomembranas,⁶⁴ mientras que otros prefieren un análisis individual de cada caso para ahorrar costos.⁶⁵ En algunos casos, las condiciones del suelo o de la tierra pueden proporcionar una contención "natural", tales como una capa de arcilla o roca aprisionada en el subsuelo. Desafortunadamente, las presas de relaves que se pensaba tenían contención natural, han causado contaminación y consecuencias negativas al medioambiente.

Sin perjuicio de la contaminación potencial de las presas de relaves, la contaminación de las pilas de desmonte es más común, puesto que los desmontes raramente se colocan en geomembranas sintéticas o capas de arcilla construida. Una clave para mantener una contención adecuada es incluir un buen sistema de monitoreo y una estrategia viable para recolectar la contaminación si ésta no es contenida por las capas aislantes naturales. Sin un sistema de monitoreo, la recolección no es verificable.

⁶⁴ Por ejemplo, ver Rosenfeld et al. (2000: 33–34); Solomon (2003a: 33).

⁶⁵ Por ejemplo, ver SACM (2001: 55); IFC (2004: 4, 6); Banco Mundial (1998b: 268); MCMPR (2003:16, 18).

(3) El material generador neto de ácido debería ser segregado y/o aislado en las áreas de disposición de desechos.

Muchos están de acuerdo que los materiales generadores de ácidos, especialmente los desmontes, se deben segregar y aislar en instalaciones de desechos.⁶⁶ Sin embargo, ejecutar esta meta sigue presentando desafíos. Por ejemplo, algunas minas todavía dependen solamente de la neutralización de materiales con potencial para generar ácidos, mezclándolos con materiales que consumen ácidos, pero, como a menudo no existe ningún plan de contingencia para detener la contaminación si la técnica de la mezcla falla, el ARD continúa planteando problemas en muchas minas.

De la misma manera, muchas minas son deficientes en identificar y mantener registros acerca de la ubicación de materiales con potencial para generar ácidos, lo que puede hacer más difícil, costosa y menos eficaz la mitigación de posibles problemas después del cierre de una mina. Planificar, hacer pruebas y mantener registros de materiales con potencial para generar ácidos, debería ser una parte transparente del proceso de funcionamiento de la mina.

(4) Los planes para la minimización de material peligroso, su disposición y respuestas ante emergencias deberían estar a disposición del público.

Si bien las entidades que representan a todos los sectores, exceptuando a las instituciones financieras, han apoyado el desarrollo de los planes de respuesta a emergencias,⁶⁷ la ejecución de estos planes continúa presentando problemas.⁶⁸ Los planes de repuesta para derrames deberían estar disponibles al público, y tales planes se deberían probar regularmente en coordinación directa con las comunidades locales para asegurar que funcionen los enlaces de comunicación críticos.⁶⁹

(5) Los ríos no deberían ser usados para la disposición de desechos mineros.

La eliminación de desechos mineros, los relaves y/o desmontes, en los ríos ha sido muy polémica por muchos años. Esta práctica fue permitida en los Estados Unidos hasta los años 60, pero ahora está prohibida. La descarga de desechos a los ríos todavía se sigue utilizando en varias minas en la zona Asia-Pacífico, aunque algunas compañías mineras están reconociendo que tales métodos de gestión de desechos son ambiental y socialmente inaceptables.

Si por un lado ha habido considerable presión para prohibir la descarga de desechos industriales a los ríos en todo el sector minero, y por el otro el informe MMSD indica que la industria y los gobiernos deberían estar claramente comprometidos para evitar

⁶⁶ Por ejemplo, ver MPC (2001: 37); Solomon (2003a: 33); Banco Mundial (1998b: 268); BCARD (1998: Sección 4); Placer Dome (2004b).

⁶⁷ NGOs: MPC (2001: 33); Banco Mundial (2003: 58); Solomon (2003a: 32). Gobiernos—Australia: MCMPR (2003: 2); Industria: MMSD (2002: 399).

⁶⁸ Por ejemplo, se tenía un plan de respuesta ante derrames de cianuro en la Mina Kumtor en Kyrgyzstan cuando ocurrió un accidente en el transporte de cianuro el 2 de Mayo de 1998. La coordinación con las autoridades locales fue pobre.

⁶⁹ Ver el punto de vista de UN en UNEP (2001: 2)

esta práctica en proyectos futuros,⁷⁰ solamente tres compañías mineras han anunciado públicamente que no utilizaran más esta alternativa de eliminación de desechos.⁷¹ Otras compañías son renuentes a unirse por temor a no poder aprovechar opciones de desarrollo futuro. Las instituciones financieras han adoptado un enfoque similar, al no eliminar categóricamente la descarga de desechos a los ríos como una opción, pero apoyan esta iniciativa solamente cuando se justifique por una evaluación medioambiental.⁷²

Mientras que el proceso está prohibido efectivamente en la mayoría de los países desarrollados, incluyendo los Estados Unidos, según lo observado anteriormente, y en Canadá,⁷³ esta prohibición no se manifiesta en las leyes nacionales, y podría ser revocado técnicamente por cambios en la regulación administrativa -un resultado poco probable, dado la baja aceptación pública de esta práctica en estos países. Papua Nueva Guinea permite esta práctica, pero solamente como resultado de una excepción hecha por el gobierno nacional en favor de las compañías de explotación minera que permite que sus operaciones evadan estándares nacionales de calidad del agua. A pesar de esta excepción, la descarga de desechos a los ríos se asocia a serios problemas ambientales y sociales y por tanto no se debe practicar en operaciones futuras de la minería.

(6) Las compañías no deberían disponer los residuos en aguas submarinas superficiales. La disposición de residuos en aguas submarinas profundas no debería ser usada a menos que una evaluación independiente pueda demostrar mínimos riesgos ambientales y sociales.

La descarga de desechos al mar, también llamada descarga submarina de relaves (STD por sus siglas en inglés) es un tema polémico. Aunque el STD implica típicamente la descarga de relaves en el ambiente marino, las compañías también pueden utilizar los océanos para descargar los desmontes. La discusión se centra en una distinción entre la descarga al mar a niveles bajos y profundos, donde "bajo" es descrito como la profundidad en la cual la luz todavía puede penetrar (aproximadamente 300 pies bajo la superficie) y "profundo" se define como la zona en la cual la luz no puede penetrar. Se ha demostrado que la descarga de desechos a poca profundidad puede afectar la vida marina considerablemente, dado que los ambientes marinos de superficie tienen la mayor diversidad biológica. El impacto de los relaves y de los desmontes descargados en zonas más profundas, es en gran parte desconocido, particularmente porque es más difícil tener acceso a la profundidad del mar, y no se conoce bien la relación entre los organismos de profundidad con otros organismos acuáticos.

Las comunidades locales, los pescadores, algunos biólogos, y las ONGs generalmente critican el STD,⁷⁴ y algunos proponen una prohibición total a esta práctica. Otros no llegan a apoyar una prohibición absoluta, pero apoyarían restricciones estrictas a potenciales vertederos de STD. Los gobiernos y algunas compañías mineras apoyan el STD en las profundidades, pero evitan el STD en zonas superficiales, aunque una

⁷⁰ MMSD (2002: 250).

⁷¹ Falconbridge, WMC, y BHP.

⁷² Banco Mundial (1998b: 268).

⁷³ Regulaciones de USEPA 40 CFR 440.102 (Julio 1, 04 edición); Regulaciones Canadienses para Efluentes de Minería Metálica P.C. 2002-987, Junio 6, 2002, actualizada en Agosto 31, 2004

⁷⁴ MPC (2001: 35); Rosenfeld et al. (2000: 38); Banco Mundial (2003: 31-32, 57); Solomon (2003a: 33).

compañía ha indicado públicamente que "... es poco probable que la tecnología sea usada en cualesquiera de nuestros futuros proyectos."⁷⁵ Un grupo de compañías propuso recientemente que las ONGs y los gobiernos participen en un esfuerzo para investigar los aspectos técnicos del STD en la profundidad, pero ese proceso se ha paralizado.⁷⁶ El Banco Mundial ha indicado que el STD es aceptable cuando un análisis medioambiental lo justifique.⁷⁷

Dado que se sabe que la descarga de desechos a poca profundidad afecta seriamente la biodiversidad marina, el STD a bajas profundidades no debe ser planeado ni permitido como medio de descarga de desechos de las nuevas minas. Todavía existen muchas preguntas técnicas legítimas a ser tratadas para la descarga de desechos en profundidades más grandes. Salvo una investigación adecuada para tratar los potenciales impactos ambientales y sociales de la descarga de relaves en aguas profundas (hay redundancia), y dadas las considerables preocupaciones expresadas por las comunidades locales sobre las implicancias de esta práctica en sus sustentos de vida, las compañías mineras no deberían proponer minas con sistemas de descarga de relaves en aguas marinas profundas, a menos que análisis científicos independientes puedan confirmar que los impactos ambientales y sociales serán mínimos.⁷⁸

I. Cianuro

El uso del cianuro, sobre todo en el tratamiento de oro, ha sido un punto clave para destacar la contaminación relacionada con la minería, porque muchas jurisdicciones han experimentado graves problemas con la contaminación del agua asociada a derrames de cianuro y porque el público está familiarizado con la toxicidad aguda asociada a su uso. A pesar de la toxicidad del cianuro, la contaminación de metales pesados es mucho más frecuente en operaciones de explotación minera y amerita mayor preocupación debido a su persistencia e impacto en el ambiente. Sin embargo, el público ha tendido a centrarse más en los impactos del cianuro que en la contaminación de metales pesados.

Algunos han solicitado una prohibición del uso del cianuro. Si se adoptase ésta prohibición, el tratamiento de oro tendría que ser hecho por (1) otro lixiviante químico equivalente al cianuro, para disolver el oro de la roca que lo acoge, y todos los lixiviantes similares tienen mayores consecuencias potenciales para el medioambiente que el cianuro; (2) usando solamente los métodos de gravedad, que son solamente viables para separar partículas más grandes de oro de la roca que lo acoge; o (3) enviando el mineral a un fundidor para una separación piro-metalúrgica (usada solamente cuando metales básicos como el cobre están también presentes en el mineral). Estos procesos serían considerablemente más costosos que el proceso con cianuro -

⁷⁵ Ver el sitio web de BHP Billiton en <http://www.bhpbilliton.com/bb/sustainableDevelopment/environment.jsp> (ir a Home > Sustainable Development > Environment). Visitada en Marzo 10, 2005.

⁷⁶ En el 2004 varias compañías convinieron en un proceso de involucramiento de actores sobre la disposición submarina de relaves. Adicionalmente a los representantes de ONGs, el proceso incluyó la participación de CSIRO y CANMET. El proceso no ha tenido mayor progreso debido a una falta de apoyo administrativo de gestión.

⁷⁷ World Bank (1998b: 268).

⁷⁸ Una crítica detallada de la disposición submarina de relaves y un resumen de las necesidades técnicas que deben ser consideradas por una investigación científica independiente, está disponible en "*Submarine Tailings Disposal Toolkit* (Project Underground y MiningWatch Canadá 2002).

excepto los métodos de gravedad, que son más baratos que el cianuro, pero menos eficaces en la recuperación del oro- y por lo tanto subiría el precio de mercado del oro.

Lo Usual

La mayoría de los operadores de minas reconocen que los niveles de cianuro deben reducirse del material procesado antes que los desechos sean descargados a las pozas de relaves; se deberían utilizar procesos tales como el de redes o cubiertas flotantes para proteger la fauna en estanques de procesamiento al aire libre; y la mina debería tener planes de gestión responsables y seguras para el almacenaje, seguridad y transporte.

Temas Emergentes

(1) Los operadores mineros deberían adoptar el Código para el Manejo de Cianuro y una certificación proporcionada por terceros para asegurar que las compañías implementen un manejo seguro del cianuro.

En años recientes, se han realizado significativos esfuerzos para desarrollar las guías para la gestión del cianuro.⁷⁹ El más notable es el Código Internacional para el Manejo de Cianuro, preparado bajo la dirección de un Comité de Gestión multiactores, cuyos miembros fueron elegidos por la UNEP y el Consejo Internacional sobre Metales y el Medioambiente.⁸⁰ El Código es un programa voluntario para las compañías mineras de oro, desarrollado con una importante participación de las industrias.⁸¹

El IFC ha recomendado que las compañías se rijan por el Código.⁸² Environment Australia y la Cámara Sudafricana de Minería también han publicado documentos con guías para el manejo del cianuro.⁸³

Es necesario adoptar el Código del Cianuro, pero esto no es suficiente para solucionar los numerosos problemas asociados con el cianuro y los desechos de las minas. El Código del Cianuro tiene varias deficiencias importantes, entre las que se encuentran: la adopción y el cumplimiento del Código son voluntarios; hay una carencia de una real auditoria independiente (los operadores de las minas seleccionan y pagan a los auditores); en el monitoreo no se incluyen algunos tipos importantes de los subproductos del cianuro (por ejemplo, cianato y tiocianato) los cuales todavía plantean riesgos significativos de contaminación y no hay guías completas para el cierre de infraestructuras de descarga de desechos de cianuro.

La adopción del Código del Cianuro ayudará a reducir el número de accidentes causados en su transporte, lo cual es una mejora significativa. Sin embargo para tener

⁷⁹ SACM (2001).

⁸⁰ ICMi (2002: 2).

⁸¹ El Código Internacional para el Manejo del Cianuro ha estado bajo un a fuerte crítica de las ONGs.

Mientras que muchas aceptan los beneficios que se derivarían de los temas que aborda el Código, también son reticentes a apoyarlo porque tiene errores en los temas ambientales y de salud que las ONGs consideran críticos.

⁸² IFC (2004: 12).

⁸³ ENAUS (2003); SACM (2001).

una política de manejo del cianuro verdaderamente eficaz y comprehensiva, se requerirá de una mayor dirección de la que es proporcionada por el Código de Gestión Internacional del Cianuro.

J. Recuperación

La recuperación de los sitios donde ha habido faenas mineras es una norma universalmente aceptada, aunque no existen estándares universales para esta recuperación. Las discusiones sobre lo adecuado de la recuperación incluyen (1) el uso final que es apropiado para tierras mineras recuperadas; (2) si las tierras recontorneadas deberían ser revegetadas o si la reinvasión de vegetación natural es suficiente; (3) los plazos del proceso de recuperación (si debe ser en forma paralela a las operaciones mineras, o cuando sea conveniente para el operador minero), (4) si los tajos abiertos deberían ser rellenados con material de desecho de forma que no se degrade al ambiente o no, y (5) cuánto dinero debería ser separado para garantizar que sea lograda la recuperación, y qué forma de seguro financiero se requiere para esta garantía.

Lo Usual

La mayoría de las compañías están de acuerdo en que el plan de recuperación de una mina debería ser establecido antes de su cierre, con un seguro financiero que garantice que el plan pueda ser ejecutado si el operador minero se declara en insolvencia. La planificación de la recuperación típicamente incluye el recontorno de las pendientes de los vertederos de desechos para estabilizar los ángulos. Sin embargo, el ángulo en el cual una pendiente es considerado estable es algunas veces un tema de discusión. El reestablecimiento de la vegetación a las condiciones previas al minado es una meta universalmente aceptada, pero esta práctica es frecuentemente planificada sólo cuando se sabe con claridad que ocurrirá la erosión de las pendientes reniveladas. El relleno de las minas subterráneas y los tajos abiertos se realiza sólo cuando es económicamente competitivo en comparación con opciones de almacenamiento de desechos en otras áreas mineras. La consulta con los actores es una meta común para todos los sectores, pero existen diferentes opiniones sobre los plazos y las formas en que ello debe ocurrir.

Temas Emergentes

Los temas emergentes identificados abajo están enfocados en el ajuste del proceso de planificación de la recuperación, particularmente con respecto a los plazos para el desarrollo de un plan de recuperación, en el aseguramiento de usos apropiados para las tierras recuperadas y en el relleno de sitios mineros con material proveniente de esta actividad. Estos temas emergentes tienen el propósito de proporcionar cierta guía sobre qué cosa debería ser incluido en un plan de recuperación de tal manera que se convierta progresivamente en políticas de recuperación que incluyan la parte ambiental.

(1) Las compañías deberían desarrollar un plan de recuperación, antes que las operaciones empiecen, que incluya los costos estimados detallados. El plan debería ser periódicamente revisado para actualizar las prácticas de recuperación y costos.

Las compañías mineras, las instituciones financieras internacionales y las ONGs generalmente están de acuerdo en que un plan de recuperación debe ser desarrollado durante las etapas de propuesta para los permisos y el planeamiento, y este plan debería incluir un costo detallado estimado para la recuperación. El desarrollo del plan al principio del proyecto es importante porque el operador minero, los reguladores y el público necesitan conocer cómo se verá el área luego de la recuperación, necesitan saber si el esquema de recuperación propuesta es técnicamente factible y económicamente posible, y si existen suficientes fondos para llevar adelante las tareas de recuperación si es que el operador cae en bancarrota.

Debido a que un plan de recuperación antes de la explotación es mayormente conceptual, es importante actualizar de manera periódica las metas del plan, los detalles técnicos de implementación y los costos del proyecto. Está llegándose a un consenso entre algunos gobiernos y compañías en cuanto a que las actualizaciones formales del plan de recuperación deberían ocurrir en un marco de entre tres y cinco años.⁸⁴

(2) Las compañías deben restaurar todas las áreas perturbadas de tal manera que sean consistentes con usos futuros.

El uso futuro de tierra minera recuperada debería ser claramente definido a través de un proceso participativo de tal manera que el público pueda evaluar los usos que serán posibles luego de la operación y también para que la planificación de la recuperación pueda ser dirigida en este sentido. Existe un amplio consenso para una claridad en la designación del uso de tierras luego del minado, pero se necesita un mayor esfuerzo para asegurar mayores aportes del público y para lograr un real consenso en la determinación del uso final de la tierra.

(3) Las compañías deberían recontornear las curvas de nivel y estabilizar las áreas perturbadas. Esto debería incluir el almacenamiento y reposición del suelo superficial u otro medio aceptable de crecimiento. En el plan de recuperación deberían establecerse estándares cuantitativos para la revegetación y deberían ser definidas medidas claras de mitigación para que sean implementadas si estos estándares no son cumplidos.

El propósito de recontornear los vertederos de desechos y otras estructuras mineras debería ser el de hacerlas estables para evitar su erosión o deslizamiento, facilitar el uso de la tierra luego del cierre de la mina, y tener una correspondencia visual con otras formaciones geográficas del área. Las especies nativas deberían ser usadas en este esfuerzo; sin embargo las especies exóticas no invasivas podrían ser necesarias para estabilizar temporalmente las pendientes hasta que las especies nativas puedan ser

⁸⁴ ENAUS (2002: 14).

restablecidas. Donde se usen especies no nativas, debería existir un plan para facilitar que las especies nativas cubran al final la zona. Para facilitar la revegetación, tanto por semillas, siembra, o por “revegetación natural”, el reemplazo del suelo superficial o material de crecimiento que estuvo presente antes de la explotación puede hacer una gran diferencia en el restablecimiento de una vegetación estable en el lugar recuperado. El suelo superficial toma muchos años en formarse por su gran contenido de componente orgánico. Las mejoras del suelo superficial deben ser consideradas, incluyendo nutrientes (como nitrógeno) y orgánicos (micorrizas) que pueden haberse perdido durante su almacenamiento, pero no deben limitarse a éstas últimas.

Estas medidas son apoyadas por las compañías mineras, instituciones financieras, y ONGs. La mayor parte de las compañías practican rutinariamente éste tipo de técnicas de restauración, aunque la industria no ha adoptado compromisos específicos sobre este tema.

(4) Cuando los materiales generadores de ácido estén expuestos en las paredes de roca de la mina, las compañías deberían rellenar el tajo si con ello se minimiza la probabilidad y el impacto ambiental de la generación de ácido. Las opciones de relleno deben incluir prácticas de recuperación y diseño para asegurar que los materiales contaminados o generadores de ácido no estén dispuestos de una manera que degraden aguas superficiales o subterráneas.

Existe cierto debate sobre los méritos técnicos de cubrir el material generador de ácido de las paredes del tajo sin embargo, el relleno de las paredes expuestas del tajo puede ser muy costoso. Cuando se conozca que los tajos tienen un potencial de generar ácido, Environment Australia ha recomendado a las compañías para que hagan trabajos de relleno de tajos.⁸⁵ Aunque algunas ONGs han estado impulsando esta práctica por cierto tiempo, sólo las agencias de gobierno (por ejemplo, departamentos de ambiente) más progresistas en los países desarrollados las han apoyado de una manera formal. El daño ambiental causado por los materiales generadores de ácido expuestos al aire y al agua es importante, pero debido a los costos potenciales asociados con su relleno, las compañías sólo serán más proclives a implementarlas cuando sea financieramente factible o cuando se les exija hacerlo. Las decisiones sobre el relleno de minas deberían ser tomadas con base en el grado por el cual esta acción prevendría una degradación ambiental a largo plazo y minimizaría futuros costos potenciales para los contribuyentes en la remediación ambiental.

(5) Donde los hundimientos sean considerados probables, las compañías deberían rellenar los socavones de las minas subterráneas para prevenir los impactos negativos al ambiente.

La subsidencia o hundimientos debido al colapso de los trabajos mineros abandonados puede causar un importante daño ambiental a largo plazo, al permitir el libre ingreso de agua hacia los trabajos en mina, provocando la lixiviación de contaminantes a medida que el agua viaja a través de toda la mina. En algunos casos el colapso puede causar problemas de seguridad y daño a la propiedad. El gobierno de Australia y el Export-

⁸⁵ ENAUS (2002: 16).

Import Bank de los Estados Unidos han apoyado el relleno de las minas para los trabajos mineros cercanos a la superficie de minas subterráneas.⁸⁶ Desde un punto de vista ambiental y de manejo de riesgos, el relleno de minas que son más probables de causar una subsidencia, constituye una buena práctica para minas subterráneas.

(6) Las estructuras subterráneas y tajos deberían ser rellenados para minimizar la cantidad de desechos y las estructuras de disposición de relaves.

El gobierno de Australia, el Banco Mundial, y algunas ONGs apoyan la minimización de la cantidad de residuos y las estructuras para los relaves a través del uso de rellenos, aunque no todos los sectores estén de acuerdo sobre la forma en cómo esto va a ser logrado.⁸⁷ Los gobiernos y la comunidad financiera toman en consideración el costo del relleno para la factibilidad de esta práctica. La industria generalmente considera al relleno, pero sólo cuando se pruebe que la práctica es económicamente positiva o neutra en términos de costos operativos.

Como una medida inicial, es importante asegurar que la minimización del tamaño de la infraestructura para disposición de residuos a través del relleno se aborde directamente en las etapas de planeamiento de la mina. Si las compañías consideran seriamente el relleno como una práctica de gestión de residuos en sus EIAs, se podrían identificar algunas ventajas económicas. Por ejemplo, podría ser más barato rellenar minas que transportar el desmonte a lugares nuevos y más remotos. De manera similar, el relleno de minas podría ser más económico que expandir represas existentes en áreas montañosas.

K. Garantías Financieras

Una garantía financiera es un componente crítico del proceso de recuperación y post-cierre debido a que ésta puede ser usada para cubrir los costos de cierre que el operador de la mina no sea capaz de cubrir. El sector minero es vulnerable a las fluctuaciones significativas de los precios de los metales y muchas compañías han caído en bancarota, en algunos casos antes del cierre de la mina o antes que la recuperación esté completa. Debido a que el cierre de una mina puede normalmente costar decenas de millones de dólares, los reguladores necesitan una fuente de recursos confiable para pagar la recuperación física de la mina y la supervisión necesaria por parte de los funcionarios de gobierno. Ya que el cierre de una mina es de responsabilidad del que la desarrolla, estos costos no están incluidos en los presupuestos de las agencias gubernamentales reguladoras, ni tampoco deberían estarlo.

Las agencias del gobierno necesitan garantías financieras que estén rápidamente disponibles para asegurar que la recuperación de la mina se lleve a cabo. Cuando una compañía minera no cumpla con sus obligaciones de cierre, los fondos serán solicitados

⁸⁶ Por ejemplo, ver MPC (2001: 35); ENAUS (2002: 16); ExIm (2004, Anexo A—Guías Ambientales/Disposición de Relaves).

⁸⁷ Por ejemplo, ver MPC (2001: 35); Rosenfeld et al. (2000: 27); ENAUS (2002: 3); IFC (2004: 5); Banco Mundial (1998b: 269).

inmediatamente para operar y mantener toda la infraestructura minera, como las plantas de tratamiento de agua.

Las garantías financieras deberían ser protegidas contra demandas judiciales frívolas. Dado el gran tamaño de la mayoría de los bonos financieros, un agente esperará ganar financieramente con el cobro de intereses por el monto del bono, mientras que demandas legales que podrían no tener éxito son debatidas en las cortes. Finalmente, el costo estimado de la recuperación en el cual se basa la garantía debe ser lo más preciso posible y estar actualizado. Desafortunadamente, los errores en estos cálculos han necesitado millones de dólares, subsidiados por los ciudadanos que pagan impuestos, para cerrar las minas en bancarrota.⁸⁸

Lo Usual

La exigencia de garantías financieras para grandes minas es una práctica aceptada en los países desarrollados,⁸⁹ aunque existan opiniones diferentes respecto a la forma de la garantía. Los gobiernos han empleado una variedad de vehículos financieros para cumplir con los requerimientos de una garantía. Estas fórmulas generalmente tienen dos formas: seguros garantizados independientes y seguros garantizados por compañías mineras. Debido a que las compañías mineras pueden caer en bancarrota, las ONGs y los gobiernos están a favor de los seguros que son independientes de la compañía minera operadora, usualmente bajo la forma de bonos, letras de crédito, depósitos en efectivo, o una combinación de estos instrumentos. Sin embargo, la industria minera ha encontrado una fuerte dificultad para obtener bonos para sus operaciones. Como resultado de esto, las compañías están presionando a las agencias de recursos naturales en los Estados Unidos para que acepten garantías corporativas—por ejemplo, un seguro financiero asegurado por el operador minero.

El sector financiero no ha desarrollado requerimientos específicos para seguros de minas, aunque los bancos arriesgan una pérdida importante de capital si la mina se declara en bancarrota y mantienen estos grandes préstamos.

Temas Emergentes

(1) Las garantías financieras deberían ser revisadas y actualizadas de forma regular por la agencia autorizada y los resultados de esta revisión deberían ser puestos a disposición del público.

Las compañías, ONGs, y gobiernos generalmente reconocen la importancia de este tema, pero hay todavía muchas instancias donde no se está implementando completa o ni siquiera parcialmente.⁹⁰ Las agencias de gobierno que otorgan los permisos para la

⁸⁸ Experiencia personal del autor con bancarrotas en las minas de Zortman-Landusky y Beal Mountain en Montana.

⁸⁹ Esta práctica no se ha transformado en una norma en los países en desarrollo, donde las garantías financieras podrían ser solamente requeridas en la etapa de exploración para asegurar que las compañías mineras no retengan superficies de propiedad del estado con propósitos especulativos. Ver Bevilacqua et al. (2002).

⁹⁰ Por ejemplo, ver GRI (2004: MM18); MPC (2001: 39–40); Banco Mundial (2003: 57); MCMPR (2003: Sección 2).

minería tienen el mandato de revisar las garantías financieras y, por lo tanto, de asumir la gran responsabilidad de asegurar que éstas sean regularmente revisadas y actualizadas. Sin embargo, la revisión de garantías financieras requiere tiempo y capacidad técnica y financiera. Por esta razón, los gobiernos usualmente tienen pocos incentivos para llevar a cabo este trabajo de forma frecuente. La industria minera, de la misma manera, tiene pocos incentivos para apoyar análisis frecuentes de las garantías financieras, desde que las revisiones casi siempre resultan en incrementos del monto asegurado. Los contribuyentes son los que más perderán, dado que ellos asumirán al final el grueso de un costo adicional de limpieza si es que se da la bancarrota.

Las ONGs han presionado a las agencias de gobierno para que lleven a cabo revisiones oportunas y precisas de las garantías financieras, pero los éxitos en este esfuerzo han estado vinculados a bancarrotas, lo cual tuvo como resultado gastos importantes de los fondos públicos para llenar el vacío entre la garantía financiera y los costos reales del cierre.⁹¹ La industria minera y los gobiernos deberían trabajar más cercanamente con las ONGs para implementar programas realistas y procedimientos para la revisión de las garantías financieras.

(2) El público debería tener el derecho a comentar sobre la suficiencia del plan de recuperación y cierre, la suficiencia de las garantías financieras y la culminación de las actividades de recuperación antes de la liberación de las garantías.

El informe MMSD recomienda que los planes de cierre queden sujetos a un período de comentarios públicos.⁹² El informe de EIR 82003), MPC (2001) y Rosenfeld et al. (2000) también recomendó éstas prácticas. Sin embargo, algunos gobiernos son renuentes a conceder un período para comentarios públicos antes de aprobar un seguro financiero.

(3) Los instrumentos de las garantías financieras deberían ser garantizados independientemente, confiables y ser rápidamente disponibles. Las fianzas deberían ser regularmente evaluadas por analistas independientes usando métodos de contabilidad adecuados. No deberían aceptarse bonos propios ni garantías corporativas.

MPC (2001), Rosenfeld et al. (2000), el informe EIR (2003) y Solomon (2003a) recomiendan un instrumento financiero confiable para el reclamo del seguro y la revisión regular del mismo a través del uso de “estándares de contabilidad aceptados”. El Banco Mundial requiere que las compañías separen fondos a lo largo de la vida de la mina para su recuperación, pero no especifica los instrumentos financieros que deberían ser usados.⁹³

Respecto del uso de las garantías corporativas o bonos auto emitidos, existe un menor acuerdo entre estos sectores. Las ONGs no consideran a los instrumentos de bonos corporativos como garantías financieras adecuadas y, de hecho, la mayoría de las

⁹¹ Los fracasos financieros de compañías mineras en Montana, Dakota del Sur, y Nevada han necesitado de millones de dólares de los fondos públicos para completar el cierre de minas quebradas.

⁹² MMSD (2002: 245).

⁹³ Banco Mundial (1998b: 269).

agencias de gobierno de los Estados Unidos no permiten bonos financieros, aunque esto no está explícitamente establecido en sus declaraciones de política minera general.⁹⁴ Aquellas jurisdicciones que permiten garantías corporativas todavía tienen que adoptar guías que protejan completamente al público de potenciales quiebras de las compañías, en la misma forma en que los seguros financieros independientes lo hacen.

Ni los autobonos ni las garantías corporativas deberían ser permitidas debido a la complejidad asociada con el establecimiento de guías, el desarrollo de procedimientos de contingencia en el caso de bancarrota y el manejo apropiado de las garantías financieras.

(4) Las garantías financieras no deberían ser devueltas hasta que la recuperación y el cierre estén completos, todos los impactos hayan sido mitigados y la recuperación haya demostrado ser efectiva por un período de tiempo suficiente luego del cierre de la mina.

MPC (2001: 39–40) y Rosenfeld et al. (2000: 71) argumentan que las garantías financieras deberían ser devueltas sólo cuando la recuperación y el cierre han sido completados y no persistan los impactos ambientales que resultan de las operaciones de la mina. Este tema puede ser abordado al combinar criterios para la devolución de garantías con un período de comentarios públicos para revisar el éxito de los esfuerzos de recuperación y cierre. Como resultado, los contribuyentes y las comunidades afectadas estarían menos expuestos a riesgos por problemas con el cierre que podrían ocurrir luego que el gobierno devuelva los fondos retenidos por la garantía financiera.

Existen solamente ejemplos aislados de períodos de comentarios públicos para una recuperación adecuada de minas. En los Estados Unidos, sólo un representante técnico de una agencia regulatoria podría ser responsable de juzgar lo satisfactorio de una recuperación de mina. El limitar la revisión del cierre de minas abre la puerta a la presión proveniente de las compañías mineras deseosas de cerrar los proyectos que ya no son financieramente viables. Una vez que el seguro financiero ha sido devuelto, existen usualmente limitados recursos legales si es que los impactos ambientales ocurren posteriormente.

L. Post-Cierre

Los temas referentes al post cierre han sido frecuentemente ignorados en la planificación de cierres de mina, especialmente en la etapa de planificación de pre-minado. Los temas de post cierre son generalmente categorizados como monitoreo y mantenimiento, tratamiento de agua y eventos catastróficos.

Los temas de monitoreo y mantenimiento incluyen el muestreo de la calidad de agua a largo plazo, las inspecciones geotécnicas de las presas de relaves y estructuras para los desmontes y trabajos menores de reparación en las pendientes de las represas, en los botaderos de desmonte y la revegetación en lugares donde el sembrado de semillas y

⁹⁴ Por ejemplo, ni el Servicio de Bosques de los Estados Unidos ni la Oficina de Manejo de Tierra aceptarían una garantía corporativa y los únicos estados que aceptarían garantías corporativas son Arizona, Colorado, Nevada, Utah y Wyoming (de Kuipers 2000: 1–14), y más recientemente (2004) Alaska y Michigan.

plantas ha fallado. Si se requiere de un tratamiento de agua, será necesario un importante financiamiento luego de que la mina haya cerrado. El tratamiento de agua a largo plazo puede duplicar el costo de cierre de mina, lo cual es la razón del porqué algunos abogan por no permitir el desarrollo de minas que requieren de un tratamiento de agua a perpetuidad. Si la compañía abandonara el sitio sin proporcionar fondos suficientes para un tratamiento de agua de por vida, los gobiernos y contribuyentes serían forzados a pagar los costos de limpieza.

Los seguros financieros generalmente no son exigidos para cubrir eventos catastróficos como terremotos, inundaciones, rupturas de presas de relaves o el inicio inesperado del drenaje ácido de mina luego de su cierre. Donde tales incidentes han ocurrido el público ha sido generalmente el responsable de cubrir gran parte de los costos de limpieza.⁹⁵ Se puede establecer un fondo nacional o una bolsa financiera para pagar eventos catastróficos. Sin embargo, hasta este momento los autores no tienen información de ninguna propuesta legislativa o regulatoria en actividad que aborde este tema.

Lo Usual

Las compañías no abordan de una manera consistente los temas de monitoreo post cierre y mantenimiento como parte de la planificación de la recuperación. Tampoco se proporciona consistentemente un seguro financiero para abordar los potenciales problemas post cierre.

En los últimos cinco años muchos, los EIAs han incluido en su análisis los costos post cierre, pero esto no es una práctica generalizada, y algunas compañías asumen que—exceptuando la necesidad de un tratamiento de agua post cierre—el cierre de una mina debe resultar en una operación “de retirada”. Esto significa que no habría una obligación corporativa financiera o legal para las actividades de post cierre.

Temas Emergentes

(1) Los planes de recuperación deberían incluir planes para un monitoreo y mantenimiento post cierre de toda la infraestructura de la mina, incluyendo trabajos mineros en la superficie y bajo tierra, relaves, e instalaciones de disposición de desechos. El plan debe incluir un mecanismo para financiar estos trabajos.

Muchas ONGs, instituciones financieras, y del sector corporativo consideran que todas las minas deberían incluir una planificación y financiamiento para el monitoreo a largo plazo y mantenimiento, con la meta de determinar si las consideraciones de monitoreo post cierre y mantenimiento han sido tomadas de una manera sistemática y consistente.

M. Monitoreo y Supervisión

La controversia que rodea al monitoreo está usualmente relacionada con los siguientes temas: (1) los datos de monitoreo son casi siempre recogidos por la compañía minera;

⁹⁵ Un ejemplo es el tratamiento de agua a largo plazo debido al AMD en la mina Summitville en Colorado

(2) las compañías mineras consideran confidenciales ciertos datos de monitoreo, especialmente aquellos datos que no son requeridos explícitamente por autoridades reguladoras; y (3) normalmente se prohíbe al público el acceso al sitio de la mina para recoger sus propias muestras.

Lo Usual

La mayoría de las minas intenta cumplir con todos los requisitos de monitoreo especificados por las agencias reguladoras y se esfuerza en proporcionar oportunamente los informes a las agencias reguladoras. Todos los actores interesados consideran que el cumplimiento de los requisitos de monitoreo es importante.

Temas Emergentes

(1) Si ocurriesen violaciones a las normas o permisos mineros las compañías deberían comprometerse a implementar rápidamente medidas correctivas para mantener limpia el agua superficial y subterránea.

Aunque hay un consenso general que permite remediar las violaciones, existe una amplia gama de opinión acerca de qué constituye una corrección "rápida" de las violaciones de permisos. Además, algunos en la comunidad de las ONGs argumentan que no sólo deberían ser corregidas rápidamente las violaciones de permisos, sino también que estas violaciones deberían ser tema de demandas legales ciudadanas y penas criminales.⁹⁶ La GRI apoya la divulgación pública de las violaciones de permisos.⁹⁷ Sin embargo, la implementación de estas correcciones puede ser lenta cuando las soluciones requieren de grandes inversiones de capital y gastos operativos.⁹⁸

Como un punto intermedio entre criminalizar las violaciones de permisos y asumir que las violaciones serán corregidas puntualmente, un compromiso escrito por parte del operador de la mina para corregir rápidamente las violaciones de permisos —por ejemplo, como parte introductoria de un plan de monitoreo, o incluso como una política corporativa— podría ayudar a hacer éste un tema menos polémico.

⁹⁶ Rosenfeld et al. (2000: 74); Solomon (2003a: 29).

⁹⁷ GRI (2003: 2, 5).

⁹⁸ Un ejemplo de un cumplimiento "lento" con violaciones de permisos, es el sobrepasar los estándares de calidad de agua con agua de tormenta. La solución del problema de estándares de calidad de agua de tormenta, generalmente está referida a prácticas de manejo vagamente definidas. En este contexto, la práctica podría requerir la construcción de mejores pozas de sedimentación o la recolección y tratamiento de agua de tormenta—ambos son procedimientos potencialmente costosos que las compañías frecuentemente son renuentes a implementar, a menos que se les exija como una condición para sus permisos.

(2) El desempeño ambiental de las minas y la efectividad de las agencias reguladoras responsables de monitorear la operación de las minas deberían ser examinados en auditorías ambientales independientes. Estas auditorías deberían ser llevadas a cabo en forma regular y los resultados deberían estar disponibles al público.

Hay varios ejemplos de compañías mineras que han realizado acertados acuerdos de monitoreo con las comunidades.⁹⁹ Algunas ONGs¹⁰⁰ y el informe MMSD¹⁰¹ propusieron este enfoque. Una agencia estatal de Alaska ha adoptado este enfoque en varios casos específicos con resultados positivos.¹⁰² Donde han sido implementados, las auditorías independientes han sido exitosas en proporcionar un análisis tanto de la mina como de la eficacia del programa regulador para las agencias estatales. El análisis independiente puede también ser utilizado por el público y la industria para determinar la efectividad de los programas de manejo ambiental. Esta política puede y debería ser ampliamente implementada.

(3) Las comunidades deberían tener el derecho de supervisar y monitorear independientemente el desempeño ambiental de una mina.

Algunas ONGs proponen una supervisión independiente que incluiría el acceso al sitio de la mina para tomar muestras y procesarlas independientemente de la compañía o de su personal de monitoreo. Además, estos grupos también buscan financiación independiente para estas tareas. En algunos casos, los acuerdos entre una compañía minera y una ONG han proporcionado muchos de estos elementos.¹⁰³ El informe del MMSD propuso un "monitoreo del medioambiente basado en la comunidad", pero sin especificar qué comprenderá este programa de monitoreo.¹⁰⁴

La mejor forma de abordar este tema podría ser una declaración escrita a nombre de la empresa minera para apoyar el monitoreo del medioambiente con base en la comunidad, dejando los detalles del acuerdo a la comunidad y a las compañías individuales implicadas. Además, en el caso de comunidades indígenas, los acuerdos deberían incluir el monitoreo y la evaluación conjunta, haciendo uso completo de los conocimientos indígenas tradicionales (véase la sección II.C en el capítulo 3).

⁹⁹ Los ejemplos incluyen el acuerdo entre la Compañía Minera Stillwater y grupos de la comunidad en Montana y también los acuerdos con Primeras Naciones (Pueblos Indígenas) en Canadá los que incluyen la Mina Musslewhite en donde el Acuerdo para el Desarrollo y Apoyo a la Comunidad fue originalmente firmado en 1982. Un nuevo Acuerdo fue firmado en Noviembre de 2001, el cual cubría la última parte del tiempo de vida de la mina e incluía acuerdos sobre beneficios compartidos, desarrollo económico y medidas para continuar la protección de la cultura local y el medio ambiente.

¹⁰⁰ MPC (2001: 30–32); Solomon (2003a: 16, 23).

¹⁰¹ MMSD (2002: 399, 403).

¹⁰² Departamento de Conservación Ambiental de Alaska, permisos para residuos sólidos para y las minas Greens Creek y Fort Knox.

¹⁰³ Por ejemplo, ver el Acuerdo de Buenos Vecinos entre la Compañía Minera Stillwater y Northern Plains Resource Councils, Montana, Mayo 2000 (ver www.nprcmt.org/pdf/Good_Neighbor_Agreement.pdf).

¹⁰⁴ MMSD (2002: 300–01).

CAPÍTULO 3: ASEGURANDO QUE EL DESARROLLO DE UNA MINA RESULTE EN BENEFICIOS PARA LOS TRABAJADORES Y LAS COMUNIDADES AFECTADAS

I. Introducción

Comunidades de Interés

La minería usualmente afecta las poblaciones humanas incluso cuando un yacimiento minero está localizado en un área remota. Los impactos de la minería son experimentados directamente por los habitantes localizados cerca o en forma adyacente al yacimiento, y también por las comunidades de la zona de impacto ambiental, social, y económica abajo de la mina.¹⁰⁵ Desde mediados de los noventa, los temas ambientales, sociales, culturales, y económicos que enfrentaron las comunidades afectadas por la minería han ganado un creciente reconocimiento y se han “movido al primer lugar de la agenda de retos que enfrenta la industria minera”.¹⁰⁶

Ciertas poblaciones o “comunidades de interés” requieren especial consideración de las compañías mineras, gobiernos e inversionistas. Estas poblaciones o comunidades, incluyen grupos indígenas, mineros artesanales, trabajadores mineros y gente dentro de comunidades que son marginadas por su etnia, raza, casta, clase, orientación sexual o religión. Los grupos indígenas¹⁰⁷ son afectados de modo creciente, en tanto la minería se expande en países en desarrollo y en las regiones más lejanas del mundo.¹⁰⁸ En general, la minería tiene un desproporcionado impacto negativo sobre las mujeres. De esta manera, las mujeres en estas “comunidades de interés” afectadas requieren de particular atención cuando se consideran los impactos que la minería podría tener en una comunidad.¹⁰⁹

Los grupos indígenas y los miembros de las comunidades locales afectadas por la minería son “poseedores de derechos” inherentes, pero también, y de manera frecuente, “portadores involuntarios de riesgos.”¹¹⁰ Más allá de aquellos directamente afectados por una mina específica, se han reconocido círculos más amplios de comunidades interesadas de acuerdo a diferentes tipos de características, desde el derecho a veto (gobiernos) al derecho a ser consultado y participar (grupos nacionales e incluso internacionales de la sociedad civil), y hasta el derecho a ser informado (los medios y los accionistas). Los modelos varían en la forma en cómo estos círculos más amplios de actores son establecidos, quién es incluido, y qué tipo de participación son acordados acerca del desarrollo de una mina.¹¹¹ Este capítulo trata las comunidades indígenas y no

¹⁰⁵ Las llamadas comunidades abajo de la mina podrían estar localizadas completamente lejos de la mina pero podrían ser directamente afectadas y necesitan ser tomadas en cuenta en todos los aspectos de la planificación de la mina. MMSD (2002: 200); Young and Septoff (2002).

¹⁰⁶ McMahon and Strongman (1999).

¹⁰⁷ Los indígenas son aquellos quienes se identifican así mismos como indígenas en las Américas, África, y Asia y el Pacífico.

¹⁰⁸ Está pronosticado que cerca del 50 por ciento de oro minado entre 1995 y el 2015 provendrá de tierras y territorios indígenas (Earthworks y Oxfam America 2004: 22).

¹⁰⁹ Ver en forma particular, los procedimientos y la manifestación final, la declaración, y resoluciones de La Tercera Conferencia Internacional de Mujeres y Minería llevada en Visakhapatnam, India, Octubre 2004

¹¹⁰ La estructura de “derechos y riesgos” propuesta por el WCD es útil en la evaluación de estándares mejorados en la minería. WCD (2002: 206)

¹¹¹ Para un ejemplo, ver MMSD (2002: 58).

indígenas afectadas (incluyendo aquellas dentro del área de influencia más amplia de la mina), los trabajadores mineros, mineros artesanales y las mujeres.

Considerando los Riesgos y Beneficios Sociales

Los grupos de la sociedad civil, la comunidad de inversionistas, los gremios de comercializadores, algunos gobiernos y las compañías mineras han identificado un amplio rango de riesgos sociales potenciales que enfrentan grupos indígenas y comunidades locales, desarrollando normas y criterios para una minería responsable.¹¹² Sin embargo, estos códigos de conducta son voluntarios, mientras los impactos sociales negativos se mantienen omnipresentes. Los impactos sociales negativos de la minería incluyen los siguientes:

- Una pobreza en aumento —por ejemplo, porque de un ambiente degradado, en muchos casos, depende la subsistencia de la comunidad,¹¹³ y un incremento general del costo de vida debido a los altos salarios ganados por un pequeño segmento de la población;
- Una desigualdad económica que aumenta —por ejemplo, entre hombres y mujeres, entre los que trabajan en la mina y los que no, entre los que reciben pagos de derechos y otros beneficios y rentas por el recurso, y los que no;
- Relaciones internas de poder desestabilizadas, relaciones internas conflictuadas, quebrantamiento de las estructuras sociales tradicionales y una desigualdad de género aumentada como resultado de un desigual acceso al trabajo en la mina a favor de los hombres, la pérdida del apoyo del hombre en el trabajo doméstico y un ambiente degradado que hace que a las mujeres les resulte más trabajoso acceder a agua y alimentos saludables para la familia;¹¹⁴
- Dependencia económica en tanto la actividad económica local se reorganiza para coincidir con las necesidades de la mina, dejando a la comunidad vulnerable a una típica economía de “auge y caída” cuando la mina cierre;¹¹⁵
- Militarización—por ejemplo, como resultado de la necesidad de proteger los bienes de la mina de una oposición local, del hurto hormiga de las comunidades pobres, o de los conflictos locales existentes que pueden ser exacerbados por “impuestos revolucionarios” exigidos a de las minas;
- Desplazamiento, desalojo o reasentamiento forzado que causa empobrecimiento y pérdida de cohesión cultural y social;
- Problemas referidos a una inmigración acelerada de foráneos —por ejemplo, conflictos por valores socioculturales diferentes entre los recién llegados y residentes nativos, uso excesivo de recursos locales y enfermedades importadas;

¹¹² El enfoque en este capítulo está en los impactos sociales locales de la minería. Existe también una gran bloque de investigación que documenta y analiza los impactos negativos de la minería sobre las economías regionales e incluso la economía nacional; un fenómeno conocido como “el curso de los recursos”. Para ejemplos de esta literatura ver De Echave (2001); Stahl (2001); Power (1996); Randall y Ironside (1996); Tester (1991); Matthews (1983); Sampat (2003); Ross (2001); Slack (2004).

¹¹³ Banco Mundial (2003: 20); MMSD (2002: 202).

¹¹⁴ Ver en forma particular, los procedimientos y la manifestación final, la declaración, y resoluciones de La Tercera Conferencia Internacional de Mujeres y Minería llevada en Visakhapatnam, India, Octubre 2004. (www.mmpindia.org/womenmining.htm).

¹¹⁵ Akabzaa (2000); Kuyek y Coumans (2003).

- Problemas referidos a una mayor accesibilidad a comunidades que antes eran remotas o “tradicionales” —expuestos a nuevos riesgos de salud (por ejemplo, influenza, malaria, VIH/SIDA) y a cambios no saludables en la dieta (por ejemplo, a través del consumo de comida procesada importada);
- Incrementos en el uso de alcohol y drogas, prostitución, apuestas y problemas legales y de orden como resultado de un influjo de, principalmente, hombres que no están integrados a la comunidad local y que tampoco están sujetos a mecanismos de obligaciones sociales, y como resultado de la inusualmente rápida acumulación de riqueza entre los hombres locales;
- Abusos de los derechos humanos—por ejemplo, como resultado de la militarización, incremento de la violencia sexual y reasentamiento forzado;
- Pérdida de tierras, pérdida de una forma de vida sostenible y pérdida del sustento de la minería a pequeña escala como resultado del desplazamiento de las comunidades por la minería;
- Pérdida de cohesión cultural y pérdida de lugares sagrados —por ejemplo, como resultado del desplazamiento y la destrucción de sitios sagrados;
- Pérdida de alternativas y opciones de desarrollo, pérdida de poder en la toma de decisiones de la comunidad, pérdida del control sobre el futuro de la comunidad y sus posesiones, con una mayor debacle económica y social al cierre de la mina¹¹⁶; y
- Violaciones de los estándares laborales centrales a través del uso de trabajo forzado, trabajo infantil, la negación del derecho de los trabajadores a formar sindicatos y la negociación colectiva y violaciones a los estándares de salud y seguridad, y más.

Los impactos potenciales antes mencionados están bien documentados, pero los riesgos específicos a los que una comunidad puede estar sujeta están dictados por su particular contexto ambiental, político, sociocultural, y legislativo, así como su relación con una compañía minera en especial.

Los gobiernos, los grupos de la sociedad civil y algunos inversionistas y compañías mineras están reconociendo que la minería no debería dejar a las comunidades afectadas peor de lo que estaban antes de iniciar su actividad. Esto significa, primero, que los potenciales impactos negativos sociales y económicos, como los mencionados líneas arriba, deberían ser identificados a nivel de proyecto, reconocidos y abordados.¹¹⁷

Los gobiernos y algunas compañías también reconocen que el agotamiento de un recurso no renovable a través de la minería debería proporcionar beneficios directos a las comunidades locales afectadas. Las comunidades locales y los grupos indígenas, mineros artesanales, mujeres y grupos tradicionalmente marginados deberían compartir directamente la riqueza generada en una forma sostenible y debería ser también negociada y acordada por los grupos afectados.¹¹⁸ En casos donde la minería hace necesaria la reubicación de las comunidades, la práctica emergente impone que los

¹¹⁶ Banco Mundial (2003: 32–36; 38–42); ELI (2004: 2); MPC (2001); MMSD (2002: 202–08); WWF (2001: 4); Kuyek y Coumans (2003); Sosa (2000); Oxfam Community Aid Abroad (2002: 26).

¹¹⁷ En algunos casos, los impactos sociales no pueden ser abordados a satisfacción de las comunidades locales. Cuando esto ocurre, la comunidad tendrá que determinar si la mina debería proceder o no. Una mayor discusión se trata en este mismo capítulo.

¹¹⁸ Green (1998: 14); MMSD (2002: 26, 148–52, 185, 199); ICMM (2003: Principio 9).

afectados sean consultados y que estos deban estar de acuerdo con la reubicación, además, ellos deberían estar mejor en sus nuevas circunstancias que antes de la reubicación.¹¹⁹ La ley internacional reconoce el derecho de los pueblos indígenas a dar su consentimiento libre, previo e informado a la reubicación; idealmente este consentimiento sería dado posteriormente al acuerdo de beneficios y al derecho de retorno una vez que las razones de la reubicación dejen de existir.

En donde la minería se desarrolle, los beneficios para las comunidades deberían tener más prioridad que los costos. Sin embargo, los beneficios sociales y económicos no son una consecuencia automática de la minería.¹²⁰ Los beneficios sostenibles y a largo plazo para los pueblos indígenas y mujeres y hombres de las comunidades deben ser deliberadamente considerados y monitoreados por las compañías mineras en consulta con miembros de las comunidades locales.¹²¹ La sección que sigue en este capítulo proporciona más información acerca de las formas en las cuales las compañías mineras pueden brindar beneficios directos a los miembros de la comunidad local. Los ejemplos incluyen:

- Acuerdos de Impacto y Beneficios con pueblos indígenas;
- Empleos para mujeres y minorías en las comunidades;
- Entrega de títulos de tierra apta para una minería rentable y uso de tecnología apropiada para minería en pequeña escala;
- Asegurar que rentas provenientes de los recursos naturales sean entregadas a las comunidades para desarrollar proyectos económicamente sostenibles que diversifiquen la economía local y proporcionen trabajo luego de que la mina haya cerrado; y
- Pagando todos los impuestos y regalías, en vez de buscar exoneraciones tributarias u otras excepciones de pagos.¹²²

Como los riesgos sociales provienen en última instancia de comunidades específicas y trabajadores, la implementación de prácticas mineras basadas en los derechos humanos y estándares laborales debe ocurrir con la participación total de los pueblos indígenas, comunidades locales y trabajadores. Las compañías mineras deben involucrar a los pueblos indígenas y mujeres y hombres de las comunidades en un proceso consultivo, participativo, culturalmente apropiado y mutuamente aceptado antes de solicitar los permisos legales para la mina y en toda etapa posterior de la actividad minera. Para que este diálogo tenga contenido, las compañías deberían poner a disposición la información crítica del proyecto referente a los riesgos financieros, ambientales y sociales de forma que sea entendible por los afectados. Antes de solicitar los permisos de la actividad minera, las compañías deberían facilitar evaluaciones independientes de impacto social, de derechos humanos y de género; y deberían proporcionar estudios de línea de base y los estudios de estado de salud de la población, y, en los casos en que un proyecto se

¹¹⁹ Banco Mundial (2003: 58); Oxfam Community Aid Abroad (2004: 26); MMSD (2002: 160); WCD (2000: XXXV).

¹²⁰ Para una discusión del tema de beneficios derivados de las rentas de los recursos de la minería para comunidades y países ver también MMSD (2002: 209–12).

¹²¹ El consultor minero Richard Jackson observa que la sostenibilidad en minería es principalmente acerca del manejo acertado de los recursos financieros que genera. [“sustainability in mining is largely about managing wisely the financial resources it generates.”] Jackson hace una lista de retos para los beneficios de una minería sostenible, la que incluye el bajo nivel de predictibilidad de la industria en su flujo de beneficios monetarios (Jackson 2005: 6).

¹²² El capítulo 4 discute el pago de impuestos, que es otra forma de generación de riqueza de la minería que puede beneficiar a las comunidades locales y a todo el país.

concrete, las compañías deberían asegurar una participación comunitaria significativa en auditorías y verificaciones de cumplimiento con regulaciones y compromisos.¹²³ Las compañías no deberían proceder si los estudios de línea de base sugieren que sus actividades podrían violar los estándares de derechos humanos o los estándares laborales principales,¹²⁴ incluso, si los derechos humanos no son defendidos por las leyes o la práctica interna del país.¹²⁵

*Los Derechos Humanos y las Leyes Nacionales e Internacionales*¹²⁶

Los países tienen la obligación de hacer cumplir los tratados internacionales por ellos ratificados, los cuales contienen reglas detalladas para la protección de los derechos humanos, desarrolladas durante los últimos 50 años.¹²⁷ Las compañías deben obedecer estas normas y regulaciones en los países que operan.

Aunque a los Estados se les exige la implementación de los tratados que ellos ratifican, los organismos internacionales frecuentemente tienen poco poder para hacer cumplir los acuerdos. Por ejemplo, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ha elaborado 183 propuestas de tratados para abordar los derechos de los trabajadores. Los gobiernos que ratifican las convenciones de la OIT están en consecuencia legalmente obligados a implementarlas. Sin embargo, cuando las infracciones a las convenciones de la OIT son llevadas ante el Comité de Expertos de esa organización, cualquier “sanción” resultante está ante todo limitada por presiones diplomáticas y mala publicidad.¹²⁸

Hoy están surgiendo algunos cuestionamientos con creciente urgencia, respecto a si la ley internacional de sobre derechos humanos obliga legalmente a los actores privados, como las compañías, y si la ley internacional puede ser usada para hacerlas *legalmente* responsables por los abusos a los derechos humanos.¹²⁹ Los expertos en derecho están en general de acuerdo en que el derecho humano internacional impone obligaciones *indirectas* de cumplimiento a las compañías a través de la obligaciones de los Estados a implementar estas reglas internacionales, en vez de hacer que las compañías sean las directamente responsables.¹³⁰

Sin embargo, todavía hay una debilidad en los organismos internacionales para hacer cumplir estos instrumentos. La Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas puede investigar y condenar las violaciones a los derechos humanos, incluyendo las que

¹²³ ICMM (2003: Principio 4); MMSD (2002: 142–43, 293–311); Young y Septoff (2002).

¹²⁴ ICMM (2003: Principio 3); MMSD (2002: 126; 189–90); OIT Convención 29 (1930) Trabajo Forzado Artículo 5; Declaración de ILO de 1998 sobre Principios Fundamentales y Derechos en el Trabajo.

¹²⁵ Oxfam Community Aid Abroad (2004).

¹²⁶ Un número importante de fuentes de información exploran la legislación internacional y nacional en un contexto de conseguir que las compañías sean responsables por los abusos de los derechos humanos: Consejo Internacional de Derechos Humanos (2002); Oldenzel (2005); Deva (2004); Abrahams (2004); Academia Internacional de Paz (2004); Seck (1999).

¹²⁷ Consejo Internacional de Derechos Humanos (2002:2). En particular, los estados tienen la obligación de regular el comportamiento de actores no estatales con respecto a los tratados de derechos humanos. Estos últimos son obligatorios en los estados que los ratifican (Ibid.: 47).

¹²⁸ Ibid.: 89–90.

¹²⁹ Ibid.: 2.

¹³⁰ Ibid.: 76; Gagnon et al. (2003: 53). Los autores notan la disparidad entre los derechos logrados por las corporaciones a través de los acuerdos internacionales de comercio como WTO, NAFTA y OECD en la ausencia de *obligaciones* internacionales sobre derechos humanos para las corporaciones.

involucran a compañías privadas, pero sólo puede hacer cumplir sus recomendaciones a través de informes que podrían avergonzar a los gobiernos.¹³¹ Un amplio rango de tratados sobre derechos humanos es obligatorio para los Estados que los ratifican, pero sólo seis tratados en derechos humanos son defendidos por organismos de monitoreo o “comités de control” en las Naciones Unidas.¹³² Los individuos pueden presentar quejas sobre violaciones a los derechos humanos en sus países a todos los comités, salvo dos, pero tales presentaciones sólo pueden ser realizadas sólo cuando todos los canales dentro de sus propios países han sido agotados.¹³³

Las corporaciones están bajo una creciente presión para seguir los estándares internacionales en derechos humanos como resultado de tres conceptos emergentes en el campo del derecho internacional: (1) La evolución de un amplio marco de instrumentos internacionales de derechos humanos para constituirse como costumbre jurídica que eventualmente podría ser vinculante para las empresas, (2) los esfuerzos de la ONU para desarrollar instrumentos que aborden de una manera específica las obligaciones de las corporaciones en derechos humanos, y (3) los esfuerzos realizados por los Estados para desarrollar normas jurídicas extraterritoriales para hacer que sus corporaciones sean responsables por actividades que afecten los derechos humanos y el medio ambiente fuera de su país.

Declaraciones que han estado vigentes por muchos años, como el preámbulo y el artículo 30 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, e instrumentos más recientes, como las guías de la OCDE y la Declaración tripartita de la OIT,¹³⁴ constituyen el cuerpo de “derecho blando” o “soft law” que explícitamente aplica estándares a las compañías. A pesar de que estos instrumentos no son todavía de cumplimiento estricto, tampoco carecen de autoridad o impacto práctico.¹³⁵ Muchos creen que “el lenguaje de obligaciones éticas está cambiando gradualmente hacia un lenguaje de obligaciones jurídicas” y que “mirando hacia el futuro, uno puede ver una evolución consciente y gradual del derecho internacional, hacia normas claras y obligatorias que sean directamente aplicables a las compañías.”¹³⁶ Sin embargo, todavía no está claro si los aspectos de estos instrumentos de “derecho blando” ya han sido

¹³¹ Consejo Internacional de Derechos Humanos (2002: 85–86).

¹³² Convenio Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos, 1991; Convenio Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1948; Convención Internacional sobre la Eliminación de toda forma de Discriminación Racial, 1969; Convención Contra la Tortura y otro Tratamiento o Castigo Cruel, Inhumano, o Degradante, 1984; Convención sobre la Eliminación de toda Forma de Discriminación contra la Mujer, 2000; Convención sobre los Derechos del Niño, 1989; listados en Derechos y Democracia (2004:2).

¹³³ Consejo Internacional sobre Derechos Humanos (2002: 83–85). El Comité sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales explícitamente interpreta los derechos que supervisa y que se aplican a las compañías privadas, pero este comité no recibe demandas de personas individuales.

¹³⁴ Solamente fueron desarrollados dos procedimientos internacionales dirigidos específicamente a las corporaciones, que tienen directas implicaciones de cumplimiento, sin embargo son aún débiles. Estos son las Guías de la OCDE para Empresas Multinacionales y la Declaración Tripartita de ILO. Estos dos procedimientos pueden directamente examinar directamente el comportamiento corporativo, pero ambos están limitados en tanto se basan en una cooperación voluntaria con las compañías, no proporcionan soluciones y las compañías no son juzgadas. Consejo Internacional de Derechos Humanos (2002: 99–116).

¹³⁵ Consejo Internacional de Derechos Humanos (2002: 73).

¹³⁶ *Ibid.*: 74–75.

“cristalizados” en derecho internacional consuetudinario vinculante para las empresas.¹³⁷

Trabajos recientes de organismos de la ONU reflejan la creciente convicción de las Naciones Unidas acerca de que las corporaciones transnacionales deberían cumplir estándares comunes mínimos fuera de sus países, particularmente con respecto a las normas sobre derechos humanos. Esto es especialmente evidente en el trabajo de la Subcomisión de Promoción y Protección de Derechos Humanos, la cual presentó en el 2003 un documento preliminar sobre normas de las Naciones Unidas sobre Responsabilidades de las Corporaciones Transnacionales y otro tipo de Empresas en Relación a los Derechos Humanos.¹³⁸ El trabajo de la Subcomisión indica que la ONU reconoce que las corporaciones deberían estar sujetas a un cumplimiento directo del derecho internacional de los derechos humanos.

Finalmente, las corporaciones pueden estar sujetas a responsabilidad a través de estructuras legales regionales. Órganos regionales intergubernamentales de Europa, África y las Américas han adoptado tratados de Derechos Humanos y comisiones internacionales o cortes de derechos humanos con jurisdicción obligatoria ante las cuales las personas pueden presentar sus quejas si es que han agotado todos los esfuerzos de solución en sus propios países.¹³⁹ También es claro que “el derecho internacional está evolucionando hacia una regulación de las compañías, tanto directa como indirectamente a través de los Estados” en la medida en que los Estados están desarrollando normas internacionales para asegurar el respeto de los derechos y obligaciones de los actores no estatales.¹⁴⁰ Sin embargo, mientras que por un lado los Estados están obligados a responder por las actividades corporativas que violan los derechos humanos dentro de su territorio, por el otro no todos los Estados han

¹³⁷ Gagnon et al. (2003: 54). Las reglas consuetudinarias de la ley internacional emergen cuando la práctica y las intenciones de los estados muestran que están actuando de una manera que es regida por una regla no escrita (Consejo Internacional de Derechos Humanos 2002: 5)

¹³⁸ La Comisión de Derechos Humanos, Sub Comisión de Promoción y Protección de Derechos Humanos, primero introdujo el Código de Conducta Preliminar de Derechos Humanos para Compañías en el 2000, basado en derechos humanos reconocidos internacionalmente y mencionado en los textos de las Guías de la OECD para Empresas Multinacionales, el Global Compact, la Declaración Tripartita de OIT Referente a Empresas Multinacionales y Política Social, y en los Principios Global Sullivan (E/CN.4/Sub.2/2000/WG.2/WP.1/Add. 1, Mayo 25, 2000).

En el 2003, la Sub Comisión de Promoción y Protección de Derechos Humanos un documento preliminar sobre las Normas de las UN sobre Responsabilidades de las Corporaciones Transnacionales y otro tipo de Empresas en Relación a los Derechos Humanos. (Ver daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/G03/160/08/PDF/G0316008.pdf?OpenElement). En Abril del 2005, los miembros de la Comisión de Derechos Humanos aprobaron la resolución solicitando a la Secretaría General la designación de un representante especial para el tema de derechos humanos y corporaciones transnacionales y otras empresas; este representante debería tener la tarea de identificar y clarificar estándares de responsabilidad corporativa para corporaciones transnacionales con respecto a los derechos humanos.

Desafortunadamente, esta resolución no hace referencia a las normas de las UN. Anteriormente a esto, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Derechos Humanos preparó un informe (E/CN.4/2005/91) que incluye un apéndice con listas y entrevistas de la situación legal de 23 iniciativas y estándares en referencia al comportamiento corporativo. De estos, sólo el Acta U.S. Alien Tort Claims es legalmente obligatoria para las compañías.

¹³⁹ Corte Internacional de Derechos Humanos (2002: 87)

¹⁴⁰ Consejo Internacional de Derechos Humanos (2002: 73). El establecimiento de la Corte Criminal Internacional creará una oportunidad para procesar a personas individuales por crímenes internacionales contra la humanidad tales como genocidio o crímenes de guerra, pero sólo si los gobiernos no pueden o no desean hacer esto (Consejo Internacional de Derechos Humanos (2002: 45).

demostrado suficiente voluntad política para implementar completamente los tratados de derechos humanos y no se han ocupado de aplicarlos. Actualmente, a los Estados no se les pide que controlen directamente las actividades de sus corporaciones fuera de sus jurisdicciones territoriales.¹⁴¹ No obstante, una creciente tendencia para la implementación de legislación extraterritorial permitiría a los gobiernos la regulación del comportamiento de sus corporaciones en el extranjero.¹⁴² En Bélgica, una propuesta de ley obligaría legalmente a las corporaciones belgas a especificar sus estándares de sostenibilidad y comportamiento responsable si es que éstas reciben cualquier forma de apoyo financiero de la Agencia Belga de Crédito para la Exportación (Belgian Export Credit Agency).¹⁴³

¹⁴¹ Gagnon et al. (2003: 57). Una excepción importante a esta situación es el acta Estadounidense llamado la Ley de Reclamos por Agravios contra Extranjeros (Alien Tort Claims Act). Esta es una parte de la legislación nacional que tiene implicancias internacionales y permite a las Cortes de Distrito de los Estados Unidos a tener jurisdicción en asuntos que involucran perjuicios conectados con la violación de la ley de naciones o tratados en los cuales los Estados Unidos toman parte (E/CN.4/2005/91) Otro ejemplo relevante es el de Reino Unido, donde un litigio de agravio fue utilizado contra RTZ (una ex subsidiaria de Río Tinto) por una víctima de cáncer quien trabajo en la mina de uranio de RTZ . Otros dos casos contra Química Thor y Asbestos Cape, también están sentando precedentes en el Reino Unido. En Australia una querrela contra las actividades de la compañía minera BHP en Papua Nueva Guinea concluyó en un acuerdo extrajudicial. (Consejo Internacional de Derechos Humanos 2002: 105)

¹⁴² El congreso/parlamento de los Estados Unidos, el Reino Unido y Australia están considerando una legislación preliminar que requiere responsabilidad para algunos aspectos a la actividad corporativa en el extranjero (Gagnon et al. (2003: 58-61). Se debe notar que la legislación Australiana propuesta no está teniendo avances bajo el actual gobierno, pero grupos más progresistas en Australia esperan otro momento y condiciones políticas más favorables para sacar la legislación adelante. En Canadá, un comité parlamentario recientemente elaboró y envió al gobierno Canadiense un informe que consideró las actividades de las compañías mineras Canadienses que se realizan fuera de este país y solicitó que el gobierno haga que “El apoyo del gobierno Canadiense... sea condicional al cumplimiento de estándares claramente definidos sobre responsabilidad social corporativa y derechos humanos. Para una copia del informe de junio del 2005, ver www.parl.gc.ca/committee/CommitteePublication.aspx?SourceId=122765

¹⁴³ El Acta Belga obliga a las compañías a cumplir los estándares establecidos en las siguientes fuentes: (1) las Guías de la OECD para Empresas Multinacionales, (2) los cinco estándares centrales de ILO (ILO 29 y 105 sobre trabajos forzados, ILO 87 sobre Libre Asociación, ILO 98 sobre negociación colectiva, ILO 100 y 111 sobre eliminación de la discriminación con respecto al empleo, ocupación y el salario, e ILO 138 y 182 sobre la abolición de trabajo infantil) todos los cuales han sido ratificados por el gobierno Belga, (3) Las Normas de las UN sobre las responsabilidades de corporaciones transnacionales y otras empresas con respecto a los derechos humanos, (4) la Convención de la OECD Contra la Corrupción de Funcionarios Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales Internacionales, la cual fue ratificada por Bélgica en 1999; (5) Las políticas operacionales ambientales y sociales del Banco Mundial, incluidas en su Manual de Prevención y Reducción de la Contaminación. Ver Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers—Wetvoorstel. Doc 51 0648/001, Proposition de Loi, Chambre des représentants Belgique, January, 6, 2004. Disponible en internet en www.dekamer.be/FLWB/pdf/51/0648/51K0648001.pdf.

Derechos Humanos y Estándares Sociales para la Minería

Aunque todavía no están directamente obligadas por el derecho internacional o normas extraterritoriales, por lo menos algunas compañías mineras¹⁴⁴ entienden que el cumplir con la legislación nacional existente podría ser insuficiente para protegerse de un daño a su nombre, a las marcas y a la reputación de la empresa.¹⁴⁵ Las publicaciones de estas compañías indican, en diferentes grados, que reconocen la autoridad de las convenciones y tratados internacionales, así como códigos y guías que son relevantes para las compañías mineras, entre ellas:

- El Global Compact;
- Los Principios Internacionales Sullivan;
- Los Principios Voluntarios de EEUU/Reino Unido sobre Seguridad y Derechos Humanos;
- Las Guías de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) para Empresas Multinacionales;
- La Declaración Tripartita de la OIT;
- Las Normas de las Naciones Unidas sobre Responsabilidades de las Corporaciones Transnacionales y otras Empresas respecto a los Derechos Humanos;
- La Convención de la OCDE Contra la Corrupción de Funcionarios Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales;
- Las guías Publica lo Que Pagas; y
- Las políticas operacionales ambientales y sociales del Banco Mundial y su Manual de Prevención y Reducción de la Contaminación.

Como estos códigos no son legalmente obligatorios, el grado en el cual los grupos indígenas y las comunidades locales están protegidas de los riesgos sociales que enfrentan todavía es ampliamente influenciado por los estándares que las compañías individuales y los responsables de los proyectos están dispuestos a adoptar —o pueden ser persuadidos a adoptar— a través de un “efectivo marco internacional o salvaguardas aplicadas por los prestatarios e inversionistas, consumidores, o la atención de la opinión pública.”¹⁴⁶

Al mismo tiempo, las compañías mineras están enfrentando de una manera creciente la necesidad de obtener “una licencia social para operar” o una aceptación pública demostrable, en el caso de comunidades no indígenas, y un “consentimiento libre, previo e informado” en el caso de comunidades indígenas.¹⁴⁷ Estos términos implican

¹⁴⁴ MMSD (2002: 339–40); Rio Tinto (2003a); Anglo American (2002a); Consejo Internacional de Derechos Humanos (2002: 70).

¹⁴⁵ A diferencia de otros sectores, como agricultura, pesca, y silvicultura, no existe un régimen o declaraciones internacionales de principios específicos para la minería (MMSD 2002: 340)

¹⁴⁶ MMSD (2002: 124).

¹⁴⁷ El consentimiento libre, previo e informado es un ejemplo de una “licencia social”, pero es actualmente sólo es respaldada por el derecho internacional con referencia a los indígenas. No existe una justificación legal directa para proponer que las “comunidades locales” no indígenas tengan un derecho inherente al FPIC. En el proceso de Revisión de Industrias Extractivas del Banco Mundial y en el proceso de la Comisión Mundial de Represas se hizo una distinción cuidadosa entre el derecho de los indígenas al FPIC, la cual se derivó de la ley internacional, particularmente en el derecho a la autodeterminación (un derechos de “personas” y no de “ciudadanos”), y el consentimiento de la comunidad local, el cual está basado en una licencia social—por ejemplo, una aceptación pública demostrable del proyecto. Lo último no tiene un significado o estatus legal directo, pero sí un gran significado práctico si es empleado apropiadamente. El FPIC para los indígenas se obtiene de acuerdo a la ley consuetudinaria y a través de

un derecho inherente de las comunidades directamente afectadas a determinar si creen o no que un proyecto minero es de interés para su comunidad.¹⁴⁸ Las compañías mineras están aceptando cada vez más estos conceptos en la medida en que se dan cuenta de que explotar un yacimiento con un conflicto social en desarrollo no es una decisión de negocios con sentido.¹⁴⁹

II. Temas Emergentes

A. Pueblos Indígenas y Consentimiento Libre, Previo e Informado

Los pueblos indígenas están reconocidos por las leyes e instituciones internacionales como pueblos distintos, dotados de autodeterminación y con derechos colectivos inherentes, además de los derechos individuales de sus miembros. Como tales, tienen el derecho, entre otros, de gobernarse a sí mismos, ejercer de manera libre su desarrollo económico, social y cultural; disponer libremente de sus riquezas naturales y recursos; y de tener asegurados sus medios de subsistencia. Este estatus requiere, además, que las relaciones con externos estén basadas en el mutuo consentimiento. Se les otorga importancia y protección especiales porque los grupos indígenas tienen una relación única con sus tierras tradicionales y territorios, incluyendo el derecho de poseer y controlar sus tierras, territorios y recursos.¹⁵⁰ Esta relación tradicional con el territorio y los recursos define los aspectos centrales de la vida indígena: cultura, espiritualidad, historia, organización social, seguridad alimentaria, economía y salud.¹⁵¹ Las sociedades indígenas tienen distintos sistemas de toma de decisiones, incluyendo particulares instituciones sociales y políticas y sistemas de generación y distribución de la riqueza.¹⁵² El Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre Poblaciones Indígenas reconoce este estatus único.¹⁵³ La definición final de quién podría ser considerado “indígena” está vinculada, en parte, al haber habitado desde antes y en forma continua en la tierra en la cual vive la gente.¹⁵⁴

Creciente usurpación por la Extracción de Recursos sobre Tierras Indígenas

Los avances tecnológicos y en comunicaciones han permitido a las compañías mineras a ingresar en áreas anteriormente inaccesibles o inhóspitas, tales como las cimas de montañas tropicales, desiertos y el ártico. Al mismo tiempo, las actividades para localizar y reclamar o denunciar recursos mineros no explotados está haciendo que la exploración y las compañías mineras ingresen a estas partes aisladas del mundo que

instituciones consuetudinarias, a no ser que los indígenas indiquen lo contrario. Por definición, las comunidades locales no indígenas no tienen una ley o instituciones consuetudinarias pero teóricamente les es dada la oportunidad de expresar sus deseos a través de instituciones de gobierno.

¹⁴⁸ Existen discusiones en curso acerca de cómo una comunidad brinda el “consentimiento” libre, previo e informado, en todo caso su inexistencia debería ser determinada. Algunos argumentan que el consentimiento debería ser unánime, particularmente en comunidades que tradicionalmente toman decisiones importantes por consenso. Otros afirman que una decisión por mayoría podría determinar si el proyecto sigue adelante.

¹⁴⁹ MMSD (2002: 25, 142); Anglo American (2002b: 38); Rio Tinto (2003b: 10).

¹⁵⁰ Convención de ILO 169 (1989) Artículos 13–19; Convención sobre Diversidad Biológica de las UN (1992) Artículo 10c.

¹⁵¹ En la mayoría de países los indígenas también son las personas más pobres y más marginadas.

¹⁵² MMSD (2002: 200).

¹⁵³ Documento de las Naciones Unidas E/CN.4/Sub.2/1986/7.

¹⁵⁴ Documento de las Naciones Unidas E/CN.4.Sub.2/1996/22.

tradicionalmente han constituido santuarios para los pueblos indígenas que aún quedan en el planeta Tierra. Las proyecciones estiman ahora que la mitad del oro extraído entre 1995 y el 2015 posiblemente vendrá de tierras nativas.¹⁵⁵

La amenaza que tal usurpación plantea a la identidad y derechos de los pueblos indígenas ha sido bien expresada por los mismos pueblos indígenas:

*Nuestro futuro como pueblos indígenas está amenazado en muchas formas por el desarrollo de las industrias extractivas. Nuestras tierras ancestrales —la tundra, desiertos, las pequeñas islas, bosques y montañas— las cuales también son ecosistemas importantes y críticos han sido invadidos por proyectos de petróleo, gas y minería, los cuales están socavando nuestra supervivencia.*¹⁵⁶

La amenaza que plantea la extracción de recursos sobre los derechos y la existencia de los indígenas está explícitamente reconocida por las organizaciones internacionales.¹⁵⁷

En el 2002 el Relator Especial de la ONU sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos indígenas señaló:

*...los recursos están siendo extraídos y/o desarrollados por otros intereses (petróleo, minería, madera, pesca, etc.) con pocos o ningún beneficio para las comunidades indígenas que ocupan la tierra. Considerando que el Banco Mundial ha desarrollado directivas operacionales respecto a sus propias actividades en relación a estos temas... y que algunas legislaciones de países protegen específicamente los intereses de las comunidades indígenas al respecto, en numerosas instancias los derechos y necesidades de los pueblos indígenas no son atendidos, haciendo de esto uno de los mayores problemas en derechos humanos enfrentado por estos grupos en décadas recientes.*¹⁵⁸

Derechos Indígenas con Respeto a la Tierra y los Recursos Naturales

Los derechos humanos internacionales definen las obligaciones de los Estados con respecto a los pueblos indígenas y la extracción de los recursos en sus tierras. Los instrumentos internacionales también limitan explícitamente el derecho de los Estados a proceder con el desarrollo a expensas del derecho de los pueblos indígenas.¹⁵⁹ Los

¹⁵⁵ Earthworks y Oxfam America (2004: 22).

¹⁵⁶ Declaración de los Grupos Indígenas sobre Industrias Extractivas, 15 de Abril, 2003, Oxford, Reino Unido.

¹⁵⁷ La primera política del Banco Mundial sobre indígenas—Declaración del Manual Operacional 2.34, “Las Tribus en Proyectos Financiados por el Banco”—fue desarrollada en respuesta a la condena de los proyectos financiados por el Banco en la Amazonía, con desastrosos resultados para grupos indígenas locales (Programa Tebtebba y personas que viven en el Bosque 2003: 26).

¹⁵⁸ Stavenhagen (2002: para. 56).

¹⁵⁹ Ejemplos de esto incluyen el Comité de Derechos Humanos de las UN (CCPR/C/52/D/511/1992,10); la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (OEA/Ser.L/V/II.96, Doc. 10 rev. 1 1997,89.), la Comisión Africana de derechos Humanos y de los Pueblos (Comunicación No. 155/96, El Centro para la Acción de Derechos Sociales y Económicos y el Centro para los Derechos Económicos y Sociales/Nigeria en párraf. 58 y 69), La Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Viena de 1993 (La Declaración de Viena y el Programa de Acción, adoptados por la Conferencia Mundial en Derechos Humanos del 25 de Junio, 1993, Parte I en párraf. 10 UN DOC.A/CONF.157/23. 12 de Julio, 1993); el Comité de las UN sobre la Eliminación de la Discriminación Racial, Recomendación General XXIII (51) respecto a los Pueblos Indígenas, adoptado en la 1235ª reunión del Comité, 18 de Agosto de 1997 (UN Doc. CERD/C/51/Misc.13/Rev.4); y el Comité de las UN sobre de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Comentario General No. 7, El Derecho a Vivienda Adecuada (art. 11(1) del Convenio): Desalojo Forzado (1997). La lista puede ser encontrada en la Compilación de los Comentarios

precedentes legales indican que los Estados y las corporaciones privadas están obligados a respetar los derechos indígenas internacionalmente reconocidos.¹⁶⁰ Las organizaciones intergubernamentales, como el Banco Mundial, también están sujetas al derecho internacional con respecto a los derechos humanos, tal y como está establecido por la Corte Internacional de Justicia en el Acuerdo de Caso de la WHO.¹⁶¹ (Para una discusión detallada sobre el contenido de instrumentos internacionales que sustentan los derechos indígenas, ver el Apéndice A.2).

Los tratados ambientales internacionales, como la CBD, reconocen explícitamente el derecho indígena a la tierra y el ambiente saludable. En el 2004, la Conferencia de las Partes de la CBD adoptó guías detalladas para llevar a cabo evaluaciones sociales y ambientales con relación a actividades que impactan territorios indígenas y las aguas.¹⁶² Estas guías fueron adoptadas por un consenso de 175 gobiernos que fueron parte de la Convención y, asimismo, gozaron de un amplio apoyo entre los pueblos indígenas. Como tales, las guías constituyen un ampliamente respaldado punto de vista de buenas prácticas sobre evaluaciones de impacto social y ambiental.

El reconocimiento y la especial consideración internacional otorgada a los pueblos indígenas en todo el mundo se expresa en parte a través del requisito de que el consentimiento libre, previo e informado (FPIC son las siglas en inglés de consentimiento libre, previo e informado) sea obtenido como condición para la explotación y extracción de recursos de sus tierras.¹⁶³

Consentimiento Libre, Previo e Informado

El CLPI puede ser detallado en los siguientes requisitos:

- que el consentimiento sea obtenido libre de coacción o manipulación;
- que se asegure que el consentimiento sea dado antes que cualquier autorización del gobierno o terceras partes y antes del inicio de actividades de la compañía interesada que afecten tierras de los pueblos indígenas, territorios o recursos; y
- que el consentimiento sea informado por participación y consulta significativas de pueblos indígenas, sobre la base de completo acceso a los aspectos relevantes del proyecto propuesto por la compañía y de la autoridad

Generales y Recomendaciones Generales Adoptados por los Organismos para los Tratados de Derechos Humanos (UN Doc. HRI/GEN/1/Rev.5, 26 Abril 2001, pp. 49–54, en el párraf. 18) en el Programa Tebtebba y de personas que viven en el Bosque (2003: 27)

¹⁶⁰ Entre otros, ver UNEP (1992); Naciones Unidas Doc. A/Conf. 166/9 (1995); G.A. Res. 42/115, 11 Febrero 1988.

¹⁶¹ ICJ (1980: 89–90).

¹⁶² Akwé: Kon “Guías Voluntarias para Conducir Evaluaciones de Impacto Cultural, Ambiental y Social Referente a Proyectos Propuestos que se Realicen o Posiblemente Impacten Sitios Sagrados, y Tierras y Aguas Tradicionalmente Ocupadas o Usadas por indígenas y Comunidades Locales”. Las Guías fueron realizadas en Decisiones Adoptadas por la Conferencia de Partes de la Convención sobre Diversidad Biológica en su Séptima Reunión (UNEP/BDP/COP/7/21).

¹⁶³ El requisito para un FPIC con respecto a los grupos indígenas está respaldado por la Comisión Mundial de Represas (WCD 2000), la Revisión de Industrias Extractivas del Banco Mundial (Banco Mundial 2003), el Consejo de Administración Forestal, UNDP, la Convención en Diversidad Biológica (1992), IUCN, y WWF.

que otorga los permisos, de tal forma que sea entendible y accesible a los pueblos indígenas y a las comunidades locales.

En el contexto de la minería, el CLPI supone una participación completa e informada de parte de los pueblos indígenas y sus comunidades, si las actividades mineras propuestas—incluyendo prospección y exploración— afectan territorios indígenas y sus derechos. El concepto también se extiende para establecer los términos y condiciones de los proyectos mineros antes que una compañía minera reciba los permisos de prospección o exploración, así como a cada nueva etapa de la minería. Esto siempre basado en una completa divulgación de la información sobre los riesgos sociales y ambientales por parte de la compañía y en que haya una total comprensión de sus derechos por parte de los pueblos indígenas y las comunidades. Si el proyecto es consentido, los términos y las condiciones deber ser establecidas en un acuerdo de cumplimiento obligatorio.¹⁶⁴

El concepto de CLPI comprende y proporciona un contexto para todas las otras consideraciones sociales en la relación entre compañías mineras y pueblos indígenas y sus comunidades. El CLPI es una premisa en el entendido de que los pueblos indígenas tienen el derecho a determinar su propia forma de desarrollo. El CLPI es un requisito en relación al reasentamiento o reubicación y como resultado de esto, la reubicación involuntaria de grupos indígenas está prohibida por el derecho internacional.¹⁶⁵ El Acta de Minería de Filipinas (de 1995) y El Acta de Derechos de Pueblos Indígenas de Filipinas (IPRA 1997) también respaldan el CLPI para los pueblos indígenas¹⁶⁶ como también lo hace el marco legal en los Estados Unidos, Nueva Zelanda y Guyana.

Quizá el ejemplo más claro de CLPI es el Acta de los Derechos Aborígenes a la Tierra de 1976 de Australia para los Territorios del Norte (Aboriginal Land Rights Act of the Northern Territory). A través de esta legislación, Australia reconoce el derecho de los aborígenes poseedores de tierra para rechazar la exploración y explotación de minas en sus tierras y para determinar los términos y condiciones bajo los cuales un proyecto puede llevarse a cabo, excepto en los casos donde el proyecto es considerado de “interés nacional.”¹⁶⁷

En todo caso, los detalles operativos para la implementación del CLPI permanecen bajo discusión. Por ejemplo, ¿el CLPI debería también extenderse a comunidades no indígenas cuyo derecho al consentimiento podría ser considerado parte del mandato de funcionarios localmente elegidos y cuya identidad no esté estrechamente vinculada a un territorio en particular?¹⁶⁸ ¿Cómo debería ser obtenido el consentimiento; por simple

¹⁶⁴ La mayoría de estos componentes del FPIC han sido elaborados y son respaldados por un amplio rango de literatura—como Goodland (2004); MacKay (2004); Tebtebba and Forest Peoples Programme (2003: 42); Naciones Unidas (E/CN.4/sub.2/AC.4/2004/4); MMSD (2002); WCD (2000); Banco Mundial (2003)—y por organizaciones como UNDP, IUCN, y WWF.

¹⁶⁵ Entre otros, el Artículo 16 de ILO 169 (1989). El artículo establece que si el consentimiento para reubicación no es dado, en casos excepcionales se puede llevar a cabo siguiendo procedimientos legales nacionales. En su política operacional, el Banco Interamericano de Desarrollo también requiere de un consentimiento informado de los pueblos indígenas y tribales para un reasentamiento y medidas de compensación.

¹⁶⁶ Tauli-Corpuz and Alcantera (2002).

¹⁶⁷ Sosa (2000).

¹⁶⁸ Ciertos miembros de la sociedad civil argumentan que sí debería. Algunos grupos indígenas y algunas organizaciones de sociedad civil argumentan firmemente esto afecta derechos específicos de los grupos indígenas y que el mismo resultado puede ser logrado a través de otros medios. Ver Goodland (2004); Slack (2004). El MMSD (2002) está a favor del CLPI para las comunidades indígenas y no indígenas.

mayoría (por ejemplo, un voto democrático o referéndum) o por consenso unánime?¹⁶⁹ ¿Qué es una comunidad local? ¿Qué miembros de la comunidad tienen derecho a consulta? ¿Quién tiene el derecho de dar el consentimiento? ¿Una vez otorgado, el CLPI puede ser revocado o revisado según cómo se desarrollan las circunstancias? ¿Interfiere el CLPI con los intereses nacionales?¹⁷⁰ Finalmente, algunos argumentan que una comunidad local no debería tener el derecho a decidir sobre un proyecto por razones de conveniencia local, cuando ese proyecto podría tener serias y amplias consecuencias para las poblaciones que viven fuera del área local. Estas preguntas actualmente están siendo abordadas en varios proyectos de investigación que incluirán estudios de casos de CLPI de diferentes países,¹⁷¹ y del Foro Permanente de Asuntos Indígenas de las Naciones Unidas. Este último realizó un seminario en enero de 2005 sobre temas metodológicos referidos al derecho a un CLPI por parte de los pueblos indígenas. El seminario incorporó el comentario legal del Grupo de Trabajo de Pueblos Indígenas de la ONU sobre CLPI para grupos indígenas como base para la discusión de temas metodológicos y operativos referidos a CLPI.

En conclusión, muchos de los temas sociales y preocupaciones claves que han sido identificados en este marco básico deben ser resueltos entre la compañía y los miembros de la comunidad que soportan los riesgos inmediatos de un proyecto minero (incluyendo indígenas y no indígenas, mujeres, mineros a pequeña escala y gente marginada dentro de su comunidad por su etnia, casta, clase o religión). Los inversionistas, financistas, gobiernos y sociedad civil generalmente reconocen que los riesgos que enfrentan varias comunidades de interés son considerables y deben ser abordados si una mina quiere proceder con licencia social, para así evitar el potencial y costoso malestar social¹⁷² o, en algunos casos, largos litigios a nivel nacional e internacional. Sin embargo, aunque los inversionistas y financistas pueden minimizar su exposición a los riesgos de un proyecto específico solicitando a la compañía altos niveles de acceso a la información y proporcionando recomendaciones al diseño de la mina, usualmente no se proporcionó el mismo nivel de detalles a los pueblos indígenas y a las comunidades locales. Por lo tanto, un creciente número de comunidades está demostrando que la forma más efectiva de controlar el riesgo social y ambiental de exposición a una mina es oponerse a las operaciones mineras.¹⁷³ En este contexto,

¹⁶⁹ En el caso de las decisiones de comunidades indígenas, estas son tomadas de acuerdo leyes consuetudinarias e instituciones consuetudinarias o a través de instituciones híbridas como consejos “band,” gobiernos tribales, consejos de tierra, parlamentos Saami, y consejos de aldea en Guyana. Los pueblos indígenas han manifestado que CLPI no implica que las personas o grupos internos pueden bloquear un consentimiento, a menos que esto este considerado en la ley consuetudinaria.

¹⁷⁰ En tanto CLPI es un derecho humano y consecuentemente inmune a preocupaciones de soberanía, esta pregunta es comúnmente respondida con un “no” por expertos en derecho indígena.

¹⁷¹ Comentario personal de Viviane Weitznar (El Instituto Norte-Sur) Joji Carino and Victoria Tauli-Corpuz (Fundación Tebtebba), y Fergus MacKay (Forest Peoples Programme).

¹⁷² Luego de grandes protestas en la Mina Cerro Quilish de Newmont en el 2004, los precios de las acciones de la compañía cayeron en un 7 por ciento, representando más de 1 billón de dólares de pérdidas en acciones, aunque luego fueron recuperadas. La principal preocupación de los manifestantes era que no habían sido consultados y no habían dado su aprobación para que la mina se desarrolle (comunicación personal con Keith Slack)

¹⁷³ En Nueva Caledonia, los jefes indígenas Kanak bloquearon el proyecto Goro de la compañía Inco el 1 de febrero del 2005 luego de años de tratar de persuadir a Inco para negociar con la población local Kanak términos aceptables sobre los aspectos ambientales, sociales y económicos del proyecto propuesto. Otro ejemplo es el bloqueo de 40 días realizado por grupos indígenas en Guatemala, desde diciembre del 2004 hasta Enero del 2005, para detener al equipo minero destinado al proyecto minero Glamis Gold’s Marlin ubicado en tierras indígenas. La falta de consulta y la falta de CLPI fueron las razones para la

depende de la compañía el demostrar que responderá a las preocupaciones de la comunidad, que puede abordar los riesgos que las comunidades y sus consejeros técnicos identifican, y que los beneficios de la mina serán mayores que los riesgos para las comunidades afectadas.

Lo Usual

Muchas compañías mineras reconocen el valor de involucrar a las comunidades locales potencialmente afectadas por sus operaciones, y entienden la necesidad de proporcionarles beneficios. Sin embargo, pocas compañías reconocen el derecho de los pueblos indígenas a un CLPI. Aunque las compañías grandes generalmente reconocen la necesidad de obtener una “licencia social para operar”, lo que constituye esa licencia depende ampliamente de una interpretación y no existen estándares para indicar en qué momento se ha obtenido una licencia social. Muchas compañías mineras han enfocado sus energías en lograr un consentimiento de los reguladores de gobierno, y en cumplir las condiciones para alcanzar los permisos mineros. A no ser que sea requerido por la ley, el abordar las preocupaciones de la comunidad permanece como una consideración secundaria para las compañías a menos que la insatisfacción de la comunidad amenace con desbaratar el proyecto. Esto es porque las compañías mineras frecuentemente consideran a los temas de consentimiento de la comunidad como una responsabilidad primaria del gobierno que otorga el permiso. Aunque esto es así, en efecto, las compañías frecuentemente se encuentran con que no están dispensadas de la obligación de obtener el consentimiento y la licencia social una vez que la naturaleza del proyecto y sus impactos se vuelven más claros a través del proceso de evaluación, y a medida que el mineral y las especificaciones técnicas están definidas, generalmente en las diferentes etapas del proyecto.

Los “Principios de Sostenibilidad” del Consejo Internacional de Minería y Metales (ICMM por sus siglas en inglés) no abordan el CLPI. De hecho, en respuesta a la recomendación del reporte final de la Revisión de Industrias Extractivas del Banco Mundial (EIR por sus siglas en inglés) que respalda el CLPI, el ICMM argumenta que el CLPI no está suficientemente definido y que es el rol propio de “los gobiernos el definir cómo deben ser hechas las decisiones en minería para los intereses de la nación y de los Pueblos Indígenas...”¹⁷⁴ Las asociaciones mineras de los Estados Unidos, Canadá y Australia tampoco han expresado apoyo al CLPI.

Temas Emergentes

(1) Las compañías deberían obtener el consentimiento libre, previo e informado de los indígenas antes que se inicie la exploración y antes de cada fase subsiguiente de las operaciones de extracción y poscierre.

Las organizaciones indígenas respaldan fuertemente el CLPI. Recientemente, 47 organizaciones indígenas de todo el mundo firmaron una carta dirigida al directorio del Banco Mundial para protestar, entre otras cosas, por el fracaso de la gestión del Banco

oposición (para más información ver www.miningwatch.ca). Otros ejemplos incluyen Tambogrande, Esquel, Marinduque, Mindoro, TVI, Udon Thani, y Kashipur

¹⁷⁴ Comentarios de la ICMM, 17 de diciembre de 2003.

para apoyar el CLPI, como fuera recomendado en el informe final del EIR.¹⁷⁵ Las ONGs también apoyan abrumadoramente el CLPI para las comunidades indígenas en riesgo por la minería.¹⁷⁶

La importancia de obtener el CLPI ha ganado un creciente reconocimiento a través de convenciones internacionales, protocolos, procesos multiactores, y guías (ver Apéndice A.3 para la lista de instrumentos legales relevantes del ámbito internacional).¹⁷⁷ Adicionalmente, las Guías de la OECD para Empresas Multinacionales refieren como responsabilidad de la compañía el honrar las obligaciones y compromisos internacionales del gobierno que la acoge, abriendo la puerta a un respaldo del CLPI en países que son signatarios de las convenciones relevantes de derechos humanos.¹⁷⁸

El CLPI está siendo considerado cada vez más por un rango de actores interesados en asuntos mineros. Un “diálogo” entre el IUCN y el ICMM incluyó una propuesta para examinar los temas de CLPI en el contexto de conservación global de la biodiversidad y la IUCN instó explícitamente al ICMM a abordar los temas de CLPI. El proyecto de Evaluación de la Certificación Minera de WWF, en el cual participan las compañías mineras, aceptó el principio del CLPI.¹⁷⁹

Entre las instituciones financieras el apoyo al CLPI está dividido. En respuesta al EIR, la gestión del Banco Mundial abordó las recomendaciones para implementar el CLPI, al apoyar la “Consulta Libre, Previa e Informada que resulte en un amplio apoyo de la comunidad.”¹⁸⁰ Este estándar fue subsecuentemente incluido en el borrador de Política Operacional sobre Pueblos Indígenas del Banco (OP 4.10), lo que hace que “la consulta libre, previa e informada con las comunidades indígenas afectadas” se refiera a un “proceso culturalmente apropiado y de toma de decisiones, seguido de una consulta significativa y de buena fe, y de una participación informada sobre la preparación e implementación del proyecto. Esto no constituye un derecho a veto por parte de personas o grupos [dentro de la comunidad o las personas]”. La Política OP 4.10 además establece que el Banco “proporcionará financiamiento al proyecto sólo donde una consulta libre, previa e informada resulte en un amplio apoyo al proyecto por parte

¹⁷⁵ Carta al Directorio. Grupo del Banco Mundial, 19 de julio de 2004.

¹⁷⁶ Amigos de la Tierra Internacional, Earthworks; Mineral Policy Center; Oxfam; JATAM (Jaringan Advokasi Tambang); TWN (La Red del Tercer Mundo); PiPLinks (Redes de los Pueblos Indígenas de Filipinas); Samatha; Mines, Minerales y Gente; El Instituto Norte-Sur; Tebtebba; Cooperacion; y otros

¹⁷⁷ Artículos 10, 12, 20, 27 y 30 del Proyecto de Declaración de la ONU sobre Derechos de Pueblos Indígenas (1948); Informe del Seminario Sobre los Pueblos Indígenas, las Empresas Privadas Dedicadas a la Explotación de los Recursos Naturales, Energéticos y Mineros, y los Derechos Humanos (2002) Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe No. 75/02 en el párrafo 131 (2002); Recomendación XXIII del Comité de Eliminación de la Discriminación Racial (1990), Artículo 27 del Convenio Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966); Artículos 6, 7, 15 y 16 del Convenio 169 de la OIT (1989). Ver también el documento de trabajo preliminar sobre el principio de consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas del Consejo Económico y Social de la ONU, Comisión sobre Derechos Humanos, Grupo de Trabajo sobre Pueblos Indígenas, E/CN.4/Sub.2/AC.4/2004/4.

¹⁷⁸ OCDE (2000: 19).

¹⁷⁹ Solomon (2003b).

¹⁸⁰ La asesoría legal proporcionada por el Consejo General del Banco Mundial concluyó que el CLPI no puede ser considerado un “derecho consuetudinario internacional” y que esto interfiere con la soberanía nacional y los “Artículos de Acuerdos” del Banco. “Nota Legal sobre Consentimiento Libre, Previo e Informado,” Vicepresidente Senior y Consejo General, Consejo General del Banco Mundial, IFC, Vicepresidente y Consejero General, MIGA.

de los Pueblos Indígenas afectados.”¹⁸¹ El mismo estándar también ha sido incluido en el borrador de Estándar de Desempeño 7 del IFC sobre pueblos indígenas y comunidades dependientes de los recursos naturales. Tanto la OP 4.10 como el borrador de Estándares de Desempeño del IFC requieren, asimismo, de un amplio apoyo de la comunidad en relación con el reasentamiento y la eliminación del uso de la terminología reasentamiento “involuntario” con relación a pueblos indígenas.

Mientras que los Bancos de Desarrollo de África y Asia todavía no han expresado oficialmente su apoyo por al CLPI, el Banco Interamericano de Desarrollo requiere el consentimiento informado de los indígenas y pueblos tribales para los proyectos que afectan sus territorios,¹⁸² esto también con relación al reasentamiento y medidas de compensación.¹⁸³ CERES, una coalición de inversionistas institucionales que representa más de \$400 billones en acciones —incluyendo varios fondos de pensión pública— respalda la recomendación del EIR sobre CLPI.¹⁸⁴ El Banco Japonés para la Cooperación Internacional, por su parte, anota que “se deben realizar esfuerzos para obtener el consentimiento de los pueblos indígenas luego de que hayan sido completamente informados.”¹⁸⁵ Finalmente, los parlamentarios europeos¹⁸⁶ y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) apoyan el CLPI para los pueblos indígenas.

A pesar de las respuestas de los gobiernos al reporte final del EIR del Banco Mundial,¹⁸⁷ el CLPI sí es reconocido por varios gobiernos (ver Apéndice A.3).¹⁸⁸

¹⁸¹ Borrador de Política Operacional 4.10 del Banco Mundial sobre Pueblos Indígenas (1 de diciembre, 2004) en los párrafos 1, 10 y 11.

¹⁸² Banco Interamericano de Desarrollo (1990): “En general el BID no apoyará...proyectos que afecten tierras tribales, a menos que la sociedad tribal esté de acuerdo...”

¹⁸³ WCD (2000: 216).

¹⁸⁴ Carta del Director Ejecutivo de CERES al Presidente del Banco Mundial, 9 de Marzo, 2004.

¹⁸⁵ JBIC (2002: 15).

¹⁸⁶ Sesenta y dos miembros del Parlamento Europeo firmaron una carta de fecha 2 de abril del 2004 dirigida a James Wolfensohn, Presidente del Banco Mundial, declarando que el Grupo del Banco Mundial debería “garantizar el derecho de los pueblos indígenas y de las comunidades afectadas por un proyecto a brindar su consentimiento libre, previo e informado a los proyectos financiados por el Banco Mundial”.

¹⁸⁷ El gobierno Holandés respaldó el CLPI es su respuesta inicial al informe del EIR y posteriormente respondió a la gestión del Banco declarando: “por lo tanto sería una señal mejor entendida si el enfoque de “consulta previa e informada” fuera reemplazado por el reconocimiento de un proceso necesario de “construcción de consenso”, en línea con el “amplio apoyo” de las comunidades afectadas, incluyendo en esto a los pueblos indígenas lo que ya es un prerrequisito aceptado.

¹⁸⁸ Por ejemplo, los Derechos Aborígenes a la Tierra de Australia (Acta del Territorio del Norte) de 1976 y la Ley Indígena chilena de 1993 reconocen los derechos de los pueblos indígenas al CLPI. El acta Minera de Filipinas de 1995 y el Acta de Derechos de Pueblos Indígenas de ese mismo país también reconocen los derechos de los pueblos indígenas al CLPI. Malasia, Venezuela y Perú han dictado leyes nacionales sobre CLPI y con respecto a los pueblos Indígenas para actividades que afectan sus tierras y territorios. Por lo menos una jurisdicción en Canadá ha apoyado el concepto de consentimiento a través del Acta de Petróleo y Gas de Yukon. En el caso *Delgamuukw v. British Columbia* (1977) la Corte Suprema de Canadá reconoció que el título de aborígen confiere derechos a los minerales: Lamer CJ de la Corte Suprema de Canadá declaró que ‘el título de aborígen también incluye [sic] derechos a los minerales, y de la misma forma, las tierras que se poseen de acuerdo a este título de aborígen deberían ser susceptibles de explotación...’” Esto podría ser interpretado por las empresas como la base de la necesidad de buscar un consentimiento antes de explotar los minerales de tierras bajo títulos aborígenes. *Delgamuukw* también contiene requisitos para la consulta. Sin embargo, en la reciente decisión de “Haida”, la Corte Suprema ha sostenido que no se necesita un consentimiento. Los posibles incentivos para buscar un consentimiento o la palanca para hacer un caso sujeto de consentimiento con los gobiernos o la industria pueden ser legales (por ejemplo, Derechos sustentados en Tratados, casos de los tribunales, etc), regulatorios (procesos de Evaluación Ambiental), no legales (por ejemplo, un espectro de acciones

Por lo menos dos compañías mineras han adoptado el concepto de CLPI en sus guías corporativas: Anglo American y Río Tinto.¹⁸⁹ Anglo American afirma haberse retirado de un proyecto en Canadá en el 2002 como resultado de la oposición de una comunidad indígena: “Donde sea que operamos, buscamos hacer esto con la cooperación y el consentimiento informado de las comunidades locales. En el 2002, el equipo de Exploración de Anglo quiso hacer perforaciones en las cercanías del Lago Suggi en Canadá, un importante hábitat de peces, pero fue detenida hasta que sean abordadas las preocupaciones de la comunidad indígena local.”¹⁹⁰ Río Tinto también reconoce el derecho de las comunidades locales no indígenas a negar el consentimiento: “en todos los casos, esto involucra una consulta continua con la gente local, autoridades públicas y otros afectados. Aceptamos que esto algunas veces podría resultar en la no exploración o el no desarrollo de nuestras operaciones, aún contando con los permisos legales para hacer esto.”¹⁹¹

El acuerdo negociado firmado entre cinco comunidades campesinas Quechua en Tintaya, Perú y BHP Billiton proporciona quizá el ejemplo concreto más reciente de una compañía minera que reconoce el derecho a CLPI. El acuerdo del 2005 estipula, entre otras cosas, que no se hará actividad minera adicional sin el consentimiento previo e informado de las comunidades afectadas o los dueños de las propiedades individuales.¹⁹²

B. Participación en la Toma de Decisiones/Consultas

Como parte del derecho a un consentimiento libre, previo e informado, los pueblos indígenas también tienen el derecho de participar en decisiones sobre el desarrollo en sus comunidades. Este derecho está incluido en leyes nacionales y en el derecho internacional y, en algunos casos, se extiende a grupos más amplios de la sociedad civil. La noción de participación implica el compartir la información en ambos sentidos, entre las compañías mineras y los pueblos indígenas, comunidades y otros grupos de la sociedad civil, en un proceso de consulta. Los gobiernos¹⁹³ y los protocolos internacionales estimulan a las compañías mineras a involucrar a las comunidades en un proceso de consulta participativo, y también a poner a su disposición la información crítica sobre riesgos financieros, ambientales y sociales antes del minado y a lo largo de

desde las acciones de la sociedad civil hasta negociaciones) o todos estos tres. La Corte Suprema de India también apoyó los derechos de las comunidades indígenas para determinar la extensión de la explotación en sus tierras.

¹⁸⁹ Anglo American (2002b: 38); Río Tinto (2003a: 2).

¹⁹⁰ Anglo American (2002b: 38).

¹⁹¹ Río Tinto (2003a: 10).

¹⁹² Para más información ver

www.oxfamamerica.org/whatwedo/where_we_work/south_america/news_publications/tintaya/art6261.html. Han habido recientes agitaciones sociales alrededor de la mina Tintaya, para más información ver www.oxfamamerica.org/newsandpublications/news_updates/news_update.2005-06-10.3281933067. Es importante ver que la legislación Peruana respalda el acuerdo de Tintaya.

¹⁹³ Agencia de Protección Ambiental, Australia (1995). McMahon (1998: 11–14) indica que Columbia ha aprobado una ley reconociendo el derecho de las comunidades indígenas a una “consulta previa”. Los parlamentarios europeos respaldan la “promoción del diálogo entre las industrias extractivas y las comunidades locales con respecto a nuevos proyectos, y reconocen la necesidad de una due compensación cuando hay una violación de sus modos de vida y derechos...” (EU, Moción Conjunta para una Resolución. RC\531124EN.doc).

la vida de la mina. Las revisiones multiactores¹⁹⁴ y los informes de las ONGs¹⁹⁵ instan a las compañías a buscar el nivel más amplio posible de consentimiento de la comunidad a través de una consulta para todas las etapas de las operaciones, facilitado por un rango de evaluaciones de impacto ambiental, social, en derechos humanos y género; por la línea de base y los estudios continuos de salud; por las participación de la comunidad en auditorías independientes; y por la verificación de cumplimiento con regulaciones y compromisos.

En los últimos 10 años, las compañías mineras y las instituciones financieras han reconocido la importancia de solucionar los temas sociales, culturales y económicos clave, elevando las preocupaciones de la comunidad a la mayor de las importancias.¹⁹⁶ En respuesta a esto, recientemente se han iniciado y están en proceso talleres¹⁹⁷ e investigaciones¹⁹⁸ sobre la consulta de la comunidad—incluyendo trabajos en temas concretos como definiciones, metas, marcos legales, e implementación.

Lo Usual

Al prepararse para la actividad minera, las compañías normalmente dirigen el grueso de sus energías al cumplimiento de los requisitos regulatorios de la jurisdicción en donde desean realizar sus operaciones. Las compañías también invierten considerables esfuerzos en responder a las preocupaciones sobre los riesgos de los prestamistas, inversionistas y las compañías de seguros. Una compañía usualmente ajustará sus planes en respuesta a las preocupaciones expresadas por estas partes, Pero los ejecutivos mineros no siempre reconocen a las mujeres y hombres potencialmente afectados como plenos participantes en las decisiones acerca de si el desarrollo de una mina procederá, y acerca de cuándo y bajo qué condiciones.¹⁹⁹

La necesidad de obtener una “licencia social” para operar lleva a algunas compañías a buscar cierta forma de consulta con las comunidades locales con la meta de lograr el consentimiento de la comunidad para su proyecto. Pero la mayoría de las compañías todavía tratan esta forma de comunicación como una vía de un sentido, en la cual informan a la comunidad acerca de las operaciones futuras y explican de qué manera serán protegidos de cualquier impacto negativo. La publicación de Joyce y MacFarlane (2001:12) se refiere a esto como el enfoque de “decidir, anunciar y defender”. La expectativa es que la comunidad, o al menos una parte de ella, proporcione su consentimiento. La mayoría de compañías no lleva las consultas de forma que se reconozca o respete la posibilidad de que una comunidad pueda negar el consentimiento

¹⁹⁴ MMSD (2002); World Bank (2003).

¹⁹⁵ ICMM (2003: Principio 4); MMSD (2002: 142–143, 293–311); Young and Septoff (2002); Oxfam Community Aid Abroad (2004).

¹⁹⁶ McMahon and Strongman (1999).

¹⁹⁷ Taller del Banco Mundial (1998) sobre Minería y Comunidades en Quito; Conferencia en 1999 sobre Comunidades Aborígenes y Minería, organizada por la Nación Innu y MiningWatch Canada

¹⁹⁸ Weitzner (2002); Nación Innu (1996); Sosa (2000).

¹⁹⁹ El Consejo Canadiense para la Cooperación Internacional informa que en América Latina, “...las comunidades locales son rara vez, si es que ocurre, consultadas cuando se realizan planes, tanto para la exploración y desarrollo de actividades (como en Costa Rica, Ecuador y Perú), como para la implementación (como en Nicaragua y Perú) o cambios y cierres (como en Bolivia). Incluso cuando una compañía proporciona fondos para proyectos de la comunidad (como en Nicaragua), hay una reducida consulta para determinar su mejor uso.” CCIC (1999)

al proyecto o esté de acuerdo en proporcionar un consentimiento sólo si son implementados ciertos cambios.

Temas Emergentes

Las siguientes posiciones están recibiendo un creciente respaldo de un amplio rango de actores.²⁰⁰

*(1) Las compañías deberían negociar con los indígenas afectados y los hombres y mujeres afectados de las comunidades antes de la exploración. Tales negociaciones deberían continuar a lo largo de la vida de la mina, entendiendo que los indígenas o las comunidades locales podrían denegar el consentimiento en cada etapa del desarrollo de la mina.*²⁰¹

Como poseedores de derechos²⁰² y sujetos de riesgos, los pueblos indígenas y las mujeres y hombres de la comunidad deberían ser invitados a participar de modo integral en la toma de decisiones sobre la mina, para minimizar su exposición a riesgos inaceptables. El principio inclusivo debería ser la guía para las negociaciones, con la inclusión de grupos marginados dentro de las comunidades, así como los grupos que enfrentan los riesgos al vivir adyacentemente o más debajo del lugar minero propuesto.

(2) Las compañías deberían llevar a cabo consultas que sean culturalmente apropiadas, usando mecanismos e instituciones que sean reconocidas por los indígenas afectados y las mujeres y hombres de las comunidades en el área en que se desea operar.

Se necesitan mecanismos culturalmente apropiados para asegurar la participación de grupos marginados dentro de las comunidades, tales como mujeres; ancianos, grupos étnicos, religiosos, de clase o de casta y los analfabetos. Tal enfoque debería incluir el reconocimiento de las instituciones representativas propias de la comunidad y la incorporación de éstas en la toma de decisiones de acuerdo a prácticas habituales u otras prácticas empleadas por la comunidad. Donde los mecanismos culturales estén implicados en la marginación de miembros de la sociedad, como las mujeres, deberían ser aplicadas herramientas adicionales para asegurar la participación de éstos miembros de la comunidad, para ello, podría obtenerse consejo de parte de miembros del grupo excluido u organizaciones que apoyen a estas personas marginadas.²⁰³

La compañía debería involucrar a la comunidad usando el lenguaje nativo de la comunidad. Debería hacerse un esfuerzo especial para asegurar la participación de grupos que posiblemente sean afectados con particularidad por el proyecto minero, tales

²⁰⁰ WCD (2000); Weitzner (2002); Tebtebba and Forest Peoples Programme (2003); MMSD (2002); Banco Mundial (2003); Young y Septoff

²⁰¹ La base legal del CLPI se aplica sólo a pueblos indígenas, pero las comunidades no indígenas están demandando cada vez más participación y consulta en las decisiones que las afectan y algunas comunidades han tenido referendos para determinar si un proyecto tiene “aceptabilidad social”.

²⁰² WCD (2000: 203–11); Weitzner (2002: 4); Tebtebba and Forest Peoples Programme (2003: 142).

²⁰³ Oxfam Community Aid Abroad (2004).

como grupos actualmente marginados y mineros artesanales.²⁰⁴ Para facilitar la comunicación, debería proporcionarse una mediación independiente por una persona que no genere rechazo a la comunidad, si es que la comunidad lo desea así. Las compañías deberían permitir un tiempo suficiente para el proceso de toma de decisiones de la comunidad, el cual debe ser de consenso. Las negociaciones deberían tener lugar en los propios territorios de la gente afectada o en sus comunidades y deberían ser abiertos y transparentes a todos los miembros de la comunidad.

Rosenfeld et al (2000) recomienda que las compañías mineras adopten tales medidas, y las ONGs que trabajen con comunidades locales (por ejemplo, El Instituto Norte-Sur y Tebtebba) también han solicitado a las compañías a instituir estos principios en sus políticas corporativas.²⁰⁵ Los reportes preparados como resultado de varios procesos multiactores también han incluido recomendaciones similares.²⁰⁶ El Consejo Internacional de Minería y Metales resalta la necesidad de una consulta con “las partes afectadas e interesadas” en el punto 4 de sus Principios de Sostenibilidad, pero no brinda detalles de cómo debe llevarse a cabo esta consulta.²⁰⁷

(3) A los indígenas y las mujeres y hombres de las comunidades se les debería proporcionar los suficientes recursos para evaluar un proyecto y decidir si quisieran que el proyecto sea desarrollado y de qué manera.

A todas las comunidades que probablemente recibían los riesgos de un proyecto minero se les debería proporcionar recursos para contratar expertos independientes que puedan evaluar el proyecto a nivel de riesgo ambiental y social (Ver también la Sección B.3 en el Capítulo 2). A las comunidades también se les debería dar la oportunidad de recolectar el Conocimiento Indígena Tradicional de los expertos locales para alimentar los datos de línea de base ambiental, social y de salud recogida por expertos foráneos.²⁰⁸ Para participar en discusiones continuas en iguales condiciones, a los hombres y mujeres de la comunidad se les debería proporcionar recursos para contratar asesoría legal y técnica independiente, lo cual podría incluir auditores financieros, ingenieros de minas, o expertos para suministrar evaluaciones independientes de los informes de la compañía de acuerdo al avance de la mina. A las comunidades se les debería dar la oportunidad de recibir asesoría de las ONGs sobre la idoneidad de estos expertos. A la comunidad se le debería dar la oportunidad de recibir un monitoreo independiente y continuo, y una supervisión de las operaciones de la compañía en la medida en que el proyecto avanza.

²⁰⁴ Los mineros artesanales podrían ser los miembros más antiguos de una comunidad o pueden ser emigrantes de otras áreas. Los mineros artesanales emigrantes podrían coexistir pacíficamente o en conflicto con la comunidad original. En cualquier caso, una compañía minera tendrá que reconocer los intereses de todas las partes que serán afectadas por sus operaciones.

²⁰⁵ Weitzner (2002); Tebtebba and Forest Peoples Programme (2003).

²⁰⁶ WCD (2000); MMSD (2002); Banco Mundial (2003).

²⁰⁷ ICM (2003: Principio 4).

²⁰⁸ En Canadá la Nación Lutsel K'e Dene solicitó fondos para realizar su propia Evaluación basada en Conocimientos Tradicionales, la que sería considerada junto con la otra información generada sobre el proyecto.

(4) Las compañías no deberían intentar obtener de la comunidad una decisión en respaldo de la minería (o estimular a los gobiernos para que hagan esto por ellas) dado que esto podría dividir a las comunidades y crear malestar.

Las compañías mineras están bajo una creciente presión por parte de los gobiernos, ONGs y la comunidad de inversionistas para mostrar evidencia de que son bienvenidas en las comunidades en las que quieren realizar sus operaciones. Sin embargo, muchas compañías mineras no tienen la capacidad de llevar a cabo consultas cuidadosas en la comunidad que respeten las prácticas, las tradiciones y los plazos utilizados para consultas en la comunidad. Muy frecuentemente, las compañías mineras no dan tiempo suficiente dentro de su planificación para seguir un proceso de consulta hasta una conclusión exitosa (tanto a favor o en contra el desarrollo de la mina). Como resultado, las presiones financieras a las que están sujetas las compañías para mantener “corriendo” a los proyectos frecuentemente generan conflictos respecto al tiempo que se necesita para buscar un consentimiento.²⁰⁹ El riesgo de esto en estas circunstancias, es que las compañías puedan buscar formas para “probar” que tienen el consentimiento, aún cuando la comunidad no ha sido beneficiada con un proceso de consulta apropiado. Disputas subsecuentes y amargos resentimientos, pueden contaminar a un proyecto por años, posiblemente resultando en costosas suspensiones del trabajo o en un cierre prematuro de la mina. Tales costos financieros pueden afectar también la tasa de inversiones de la compañía.²¹⁰

C. Acceso a la información/Divulgación

Los hombres y mujeres de una comunidad, y los pueblos indígenas tienen el derecho de tener acceso a toda la información relevante referida al proyecto minero. A las compañías mineras usualmente se les exige divulgar los detalles de los potenciales riesgos ambientales y sociales a las aseguradoras y prestamistas institucionales que quieren proteger su inversión financiera. El nivel de divulgación requerido por estas instituciones privadas es frecuentemente más alto que el que es requerido por las instituciones públicas como, las Comisiones de Valores y Bolsa, las cuales también exigen a las compañías divulgar a sus inversionistas los riesgos ambientales y sociales. La información que la compañía proporciona a los privados es normalmente considerada confidencial y privada. No existen, hasta ahora, estándares internacionales que especifiquen el tipo de riesgos ambientales y sociales que las compañías deben divulgar a las comunidades, a pesar de que son ellas quienes cargan con los mayores riesgos y costos del desarrollo de una mina. Gibson (2001) argumenta que el proporcionar a las comunidades información más precisa y detallada sobre los riesgos de las minas propuestas podría resultar en proyectos menos vulnerables a fracasos.²¹¹

²⁰⁹ Un raro ejemplo de un proceso de negociación positiva que llevó a un acuerdo entre la compañía minera y las comunidades locales es el caso reciente de BHP Billiton y las comunidades de Tintaya en Perú. Han habido recientes agitaciones sociales alrededor de la mina Tintaya; para más información ver www.oxfamamerica.org/newsandpublications/news_updates/news_update.2005-06-10.3281933067

²¹⁰ Ver, por ejemplo, los problemas de Newmont con su mina Yanacocha en Perú (“Newmont produjo un retroceso en el desempeño del sector” 17 de septiembre de 2004, Dorothy Kosich, Mine Web en www.mineweb.net).

²¹¹ La consulta está referida a la divulgación y es un área de investigación que está evolucionando. Gibson (2001) proporciona tres razones (instrumental, sustantivo y normativa) para reforzar la necesidad de responder a las necesidades de información de la comunidad: (1) las comunidades informadas pueden volverse en proponentes del proyecto y ayudar a identificar los temas que necesitan ser abordados de

Lo Usual

Las compañías generalmente explican a las comunidades cómo harán para contener los residuos, para reducir los impactos más allá de los límites de la mina debido a la disposición de residuos y otros materiales peligrosos y para monitorear los impactos ambientales de sus operaciones. Las compañías hacen esto por escrito o informan a las comunidades de estos planes en consultas públicas. Las compañías también describen los programas sociales que estarían planificando llevar a cabo como, por ejemplo, programas de empleo o de desarrollo de infraestructura. Las compañías describen estos proyectos en un contexto de compensación de las pérdidas de las formas de sustento que enfrenta la comunidad, o simplemente como gestos de buena voluntad por parte de la compañía.

Sin embargo, la mayoría de compañías no proporciona a las comunidades las evaluaciones de riesgo preparadas para aseguradoras o prestamistas institucionales, ni tampoco hacen accesibles los estudios de factibilidad u otros informes elaborados por consultoras que incluyen una evaluación más detallada de los riesgos ambientales y financieros. Las compañías y sus prestamistas generalmente citan la necesidad de mantener una confidencialidad comercial como la razón para mantener ésta información fuera del dominio público. No obstante, se pueden idear mecanismos por los cuales expertos independientes, que trabajen con las comunidades y juren confidencialidad, puedan revisar estos documentos y proporcionar asesoría a la comunidad en base a la información que han recibido.²¹²

Temas Emergentes

Algunas compañías mineras ponen a disposición del público el texto completo de su EIA.²¹³ Algunas otras, que llevan a cabo Evaluaciones de Impacto Social, están haciendo públicos estos estudios.²¹⁴ Los siguientes temas emergentes son reforzados a través de procesos multiactores e instrumentos internacionales de derechos humanos y apoyados por las ONGs.²¹⁵

forma oportuna, permitiendo a la compañía responder antes que los problemas aparezcan; (2) los miembros informados de la comunidad pueden identificar las necesidades y fortalezas locales con respecto al proyecto, y esta información puede ser aprovechada como oportunidades emergentes; y (3) las corporaciones y gobiernos deberían obtener el consentimiento de las comunidades afectadas por la minería.

²¹² Existen ejemplos de esto en negociaciones que llevaron a Acuerdos de Impacto y Beneficios en Canadá entre las compañías mineras y comunidades indígenas. En estos casos los abogados de las comunidades indígenas tuvieron acceso a información adicional, como información financiera referida a las ganancias proyectadas de la mina, que les permitió asesorar a la comunidad sobre las posibilidades de compartir los beneficios. Estos abogados juraron mantener la confidencialidad, comprometiéndose a no divulgar esta información a terceras partes.

²¹³ Sin embargo, no existen ejemplos de compañías que también hayan proporcionado los estudios originales que son la base para las conclusiones del EIA.

²¹⁴ Placer Dome hizo pública su Evaluación de Impacto Social de los impactos de un gran derrame de relaves en sus operaciones en Filipinas. Evaluación de Impacto Social del Derrame de Relaves de la Mina Marcopper, 21 de octubre de 1996.

²¹⁵ MPC (2001); Tebtebba and Forest Peoples Programme (2003); WCD (2000); ICM (2003: Principios 4 and 10); MMSD (2002); Consejo Económico y Social, Suplemento No. 23 (E/2004/43); OECD (2000).

(1) La empresa debería proveer acceso sin restricciones a la información pertinente acerca del proyecto minero a hombres y mujeres, así como a los grupos marginados dentro de las comunidades potencialmente afectadas por vías culturalmente apropiadas y en lenguas localmente aceptadas, así como en inglés, incluyendo:

- a. Los planes de mina, incluyendo qué extensión de territorio será afectado, por cuánto tiempo, por qué tipo de minería, las estructuras de procesamiento planeadas, y la disposición de desechos;
- b. Evaluaciones de Impacto Ambiental, Social, de Género y de Conflictos;
- c. Una evaluación completa de riesgos financieros, ambientales, sociales, económicos y culturales, basada en los estudios de factibilidad financiera de la compañía (y sus consultores) y las Evaluaciones Ambientales, Sociales, de Género y de Conflictos.
- d. Información completa sobre el monto del seguro del proyecto contra estos riesgos;
- e. Divulgación completa de todas las utilidades generadas por la mina y los pagos realizados para así asegurar transparencia en las utilidades y responsabilidad, y para combatir la corrupción y malversación de fondos (ver el Capítulo 4 sobre Gobernanza para más detalles);²¹⁶
- f. Datos de línea de base en medio ambiente y salud que hayan sido recolectados por la compañía;
- g. Planes de mitigación, recuperación, y emergencia (ver Capítulo 2 sobre Ambiente para más detalles);
- h. Planes de cierre y acuerdos vinculantes (ver Capítulo 2 para más detalles);
- i. Registros diarios de salud e incidentes de seguridad e infracciones ambientales en la mina.

La lista anterior constituye la información que los funcionarios ejecutivos de una compañía minera, sus financistas y aseguradoras requieren para evaluar la factibilidad financiera de una mina, y los riesgos ambientales y sociales para su inversión. Es igualmente importante para los miembros de la comunidad local el acceder a esta información para evaluar si una mina proporcionará beneficios a la comunidad, para sopesar los riesgos ambientales y sociales en potencia versus esos beneficios, y averiguar si la compañía tiene un seguro adecuado contra los riesgos evaluados y así evitar los potenciales costos no planificados para la comunidad.

(2) La empresa debería proveer información detallada acerca de las oportunidades de empleo para personas de la comunidad en el proyecto minero, especialmente para mujeres, indígenas y grupos marginados de la comunidad, así como información acerca de impactos económicos positivos y negativos en miembros desempleados de la comunidad y las medidas que sólo se aplicarán transitoriamente para empleados y para la comunidad, después del cierre.

El desarrollo de una mina puede cambiar las economías locales en formas que hacen más difícil para la gente que no recibe beneficios directos de la mina, el obtener su

²¹⁶ Oxfam Community Aid Abroad (2004).

sustento diario, por ejemplo, al degradar el ambiente e incrementar los costos de artículos de consumo diario y los alimentos. El desarrollo de una mina también puede hacer difícil que la gente se gane la vida, cuando ésta cierra, al crear un “enclave” económico no sustentable del cual la comunidad llega a depender. El empleo y formas de vida económicamente sostenibles para los miembros de la comunidad, tanto los que son empleados de la compañía como los que no, son aspectos críticos de los potenciales “beneficios” de una mina para la comunidad. Las compañías deberían dar a la comunidad información precisa sobre los empleos, así mismo información acerca de los programas que serán establecidos para proporcionar formas de vida sostenible a los miembros de la comunidad no empleados por la mina y para toda la comunidad cuando la mina cierre (“previsiones de transición”). Las compañías mineras también deberían proporcionar información exacta sobre sus potenciales impactos económicos negativos, de tal manera que los beneficios y costos puedan ser tomados en cuenta en los procesos de toma de decisiones para brindar un consentimiento para el desarrollo de la mina.

(3) En caso de haber requerimientos de la comunidad en tal sentido, las empresas deberían facilitar visitas a otras faenas mineras en que ellas operen. Las comunidades deben ser permitidas de elegir los sitios que deseen visitar y estas visitas deberían ser diseñadas de tal manera que se permita a las comunidades a explorar ampliamente las operaciones de la compañía, incluyendo la oportunidad de conversar libremente con otros miembros de la comunidad y con las personas que critican, si existieren, a la compañía.

Los miembros de la comunidad necesitan tener acceso a fuentes de información independientes sobre la historia de la compañía y su historial de cumplimiento o incumplimiento de las leyes²¹⁷ en sus otras operaciones para evaluar apropiadamente los riesgos que una mina puede acarrear a su comunidad. Algunas compañías han facilitado tales visitas a otras minas que operan, pero las delegaciones difícilmente tienen la oportunidad de reunirse y conversar con las personas potencialmente críticas. Las compañías deberían facilitar y permitir un tiempo suficiente para las visitas de personas o grupos elegidos por los miembros de la comunidad.

D. Acuerdos de Consentimiento-Beneficios y Compensación

Si el proceso de consulta previa y divulgación lleva a la comunidad a decidir, con suficiente confianza que los beneficios de la minería son mayores que los riesgos, la comunidad podría estar de acuerdo con la etapa inicial de exploración, y/o subsecuentes etapas del proyecto minero. Debido a que cada etapa del proyecto minero presenta diferentes retos para la comunidad y debido a que los proyectos mineros usualmente evolucionan de una manera diferente de lo que fue anticipado al inicio, el consentimiento debería ser obtenido en cada etapa del desarrollo de la mina.²¹⁸

²¹⁷ Debería indicarse, sin embargo, que como las leyes en varias jurisdicciones no son muy estrictas, un buen registro de cumplimiento podría no ser un indicador de bajo riesgo para las comunidades que enfrentan una mina operada por esa misma empresa.

²¹⁸ En Canadá, ciertos pueblos indígenas han firmado Acuerdos de Impacto y Beneficio referidos a proyectos mineros, pero no sienten que hayan dado un consentimiento expreso para la minería, ni tampoco que estos acuerdos impliquen que hayan dado su consentimiento.

Tanto si la comunidad proporciona su consentimiento a un proyecto minero como no lo hace, las condiciones bajo las cuales la comunidad se verá beneficiada y compensada por pérdidas debido a la minería, deberían ser plasmadas en un acuerdo legalmente obligatorio.²¹⁹ Tales acuerdos han sido el foco de un número de recientes publicaciones y son generalmente descritos como los medios importantes por los cuales se asegura que los derechos de las comunidades y sus miembros estén protegidos, y que los beneficios de la minería son otorgados a la comunidad.²²⁰ De acuerdo al Central Land Council en Australia, el derecho a objetar el desarrollo de un proyecto, que es parte de las ventajas de los acuerdos, así como los acuerdos en sí mismos, puede prevenir conflictos.²²¹

El informe de la Australian Minerals and Energy Environment Foundation (AMEEF) indica que entre 1996 y 2001 ha habido una “oleada” de acuerdos, tomados entre las comunidades y las compañías mineras que se ha encargado de identificar las “mejores prácticas” en la realización de acuerdos.²²²

Lo Usual

Aunque algunas compañías están reconociendo la necesidad de establecer el consentimiento o evidencia de que se ha obtenido una “licencia social” para operar, la mayoría no verifica si han logrado ese consentimiento antes de cada etapa del desarrollo de la mina. Si el malestar o los problemas sociales en el área se hacen públicos, la compañía puede verse obligada a probar que sí es bienvenida. En estos casos, las compañías podrían tratar de persuadir a los líderes o a algún segmento de la comunidad a hacer declaraciones a favor de la compañía, o podrían tratar de reunir listas de firmas para probar el apoyo de la comunidad. Usualmente, estas acciones tienen lugar luego de que la compañía ha buscado los permisos para iniciar su actividad en la comunidad o cuando la minería ya está siendo desarrollada.

Los Acuerdos de Beneficios o “Benefits Agreements” con pueblos indígenas y la comunidad en general tienden a ocurrir cuando los derechos aborígenes a la tierra están legalmente reconocidos, por ejemplo bajo regularizaciones de títulos sobre la tierra, lo que le proporciona a la gente y/o a la comunidad la fuerza necesaria para insistir en el desarrollo de un acuerdo como este.²²³ Los Acuerdos de Beneficios todavía son la excepción pero están creciendo en número, especialmente con respecto a las comunidades indígenas. El informe de AMEEF (2001) hace una revisión de 140 Acuerdos de Beneficios en Australia e indica que todos, excepto 4, fueron llevados a cabo luego de 1994. Como se mencionó líneas arriba, BHP Billiton y cinco

²¹⁹ Estos acuerdos han sido escritos por Keeping (1998) y son conocidos bajo una variedad de nombres: acuerdos de desarrollo de recursos humanos, acuerdos de cooperación, y otros. Citado en *Minería y Comunidades*, Septiembre 2000.

²²⁰ Keeping (1999–2000); O’Reilly y Eacott (1999–2000); O’Reilly (1999–2000); ISS y ACIL (2001); Sosa y Keenan (2001).

²²¹ “De hecho, el derecho a decir ‘no’ es lo que evita el conflicto. Más aún, cuando los propietarios tradicionales desean proceder con la mina, esto permite a las partes llevar a cabo acuerdos con la comodidad y la certeza entregadas por un consentimiento comprobado... Esto brinda un control importante sobre el acceso a los dueños tradicionales, quienes a su vez respondieron positivamente a la exploración y la minería debido al entendimiento y acuerdo sobre las condiciones bajo las cuales ésta se desarrollará.” (Central Land Council 1998: 9)

²²² ISS y ACIL (2001: 18).

²²³ Sosa (2000: 63).

comunidades en Tintaya, Perú, firmaron un acuerdo de consentimiento en el 2004, aunque los informes del área indican que ha habido un considerable levantamiento social en la zona, el cual podría poner en cuestión el acuerdo.²²⁴ Río Tinto y Normandy también negociaron Acuerdos de Consentimiento con grupos indígenas en Australia, firmando 68 acuerdos.²²⁵

Temas Emergentes

Las siguientes posiciones son reforzadas en procesos multiactores y por instrumentos internacionales de derechos humanos²²⁶ y reflejan la “mejor práctica” como fue identificado en el informe AMEEF (2001).

*(1) Las compañías deberían tener contratos vinculantes -con las comunidades- que especifiquen los términos bajo los cuales una fase particular del proyecto minero puede llevarse a cabo. Tales acuerdos deberían ser mutuamente convenidos y obligatorios a través del sistema judicial nacional en el país de operación de la compañía o a través de procedimientos de arbitraje mutuamente aceptados.*²²⁷

Además de abordar los Temas Emergentes presentados en éste capítulo, los Acuerdos de Beneficios también deberían abordar los Temas Emergentes discutidos en capítulos previos y deberían reconocer y reflejar los diferentes intereses de las mujeres y hombres, grupos indígenas, trabajadores, mineros de pequeña escala y grupos marginados dentro de la comunidad. Estos acuerdos deberían tratar los temas relacionados en todas las etapas de la minería, incluyendo la relocalización, seguridad, rentas de los recursos, cierre y recuperación. A las mujeres y hombres de la comunidad se les debería proporcionar representación legal a lo largo del proceso de negociación, y podrían necesitar talleres de capacitación para entender de mejor manera los procesos judiciales y de negociación los cuales están entrando.

Los Acuerdos de Consentimiento de Beneficios y/o Compensación deberían también abordar:

- a. Los medios por los cuales las comunidades recibirán rentas por el uso de su tierra y compartirán la riqueza generada por la mina a través, por ejemplo, de compartir un porcentaje del valor de los metales extraídos al momento de su obtención, de esquemas de propiedad compartida, de utilidades equivalentes, de equidad en compañías, pagos por arriendo, esquemas de desarrollo dirigido por la comunidad y otros mecanismos;²²⁸

²²⁴ Para más información, ver www.minesandcommunities.com

²²⁵ ISS y ACIL (2001: 14–15).

²²⁶ Tebtebba y Forest Peoples Programme (2003); WCD (2000).

²²⁷ Colchester et al. (2002); Whiteman and Mamen (2001); Weitzner (2002), citado en Tebtebba y Forest Peoples Programme (2003: 172); MMSD (2002).

²²⁸ Los Acuerdos de Impacto y Beneficio que un número de compañías mineras han negociado con comunidades indígenas en Canadá es un ejemplo de compartimiento de riquezas de la minería. En la mayoría de éstos casos los acuerdos financieros fueron alcanzados con asistencia de un consejero legal para las comunidades. La mayoría de estos acuerdos son confidenciales, con excepción del Acuerdo Reglan negociado entre Falconbridge y las comunidades nativas de Québec del Norte. En este caso las comunidades recibirán una parte de las ganancias de la mina. Se ha argumentado que esta no es la mejor garantía de que las comunidades afectadas puedan obtener rentas, debido a que las minas pueden no ser

- b. Los medios por los cuales será pagada la compensación, de acuerdo al uso de la propiedad y recursos que los miembros de la comunidad podrían perder como resultado de las operaciones de la mina, como por ejemplo casas, tierra, agua, y rutas de acceso;
- c. Los mecanismos para asegurar la administración transparente y equitativa de los fondos para beneficio de la comunidad;
- d. El empleo, educación, y capacitación (incluyendo capacitación en monitoreo de impactos) para las mujeres y hombres de la comunidad en referencia a la actividad minera y a trabajos referido a planes alternativos de desarrollo sostenible para la comunidad, incluyendo empresas de apoyo y desarrollo, contratación de servicio local, y otros;
- e. La provisión de infraestructura y mejoras para la comunidad;
- f. Asuntos interculturales, incluida la sensibilización;
- g. El intercambio de información y relaciones entre la compañía y la comunidad —incluyendo la buena fe y el respeto por los derechos e intereses;
- h. El rol de los gobiernos;
- i. Protección de los sitios sagrados;
- j. Programas sociales;
- k. Desarrollo de capacidades en la comunidad o instituciones de los grupos indígenas;
- l. Información detallada sobre el cierre de la mina incluyendo provisiones financieras (bonos) que serán colocados por la compañía; mitigación, remediación y medidas de precaución a ser tomadas por la compañía; las expectativas acerca de la duración del tratamiento post cierre que será requerido; y otros temas relacionados;
- m. Mecanismos para el monitoreo ambiental independiente (ver Capítulo 2 sobre Ambiente);
- n. La provisión de recursos financieros para abordar impactos ambientales y sociales previstos e imprevistos que surjan de las operaciones, incluyendo la consideración de “los peores escenarios”;
- o. Un mecanismo independiente para el monitoreo del cumplimiento de los acuerdos que involucran a la comunidad y sus representantes legales y técnicos;
- p. Los recursos financieros para permitir la participación de la comunidad en los procesos de resolución de disputas en referencia a los acuerdos;²²⁹ y
- q. Una cláusula que establezca que el acuerdo será revisado regularmente con la posibilidad de ser renegociado si es necesario.

Los acuerdos no deberían suponer el abandono de derechos fundamentales como, por ejemplo, la protección de lugares religiosos y culturales y áreas vitales para la subsistencia, el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas sobre sus tierras y territorios, sus derechos al uso y acceso a los recursos naturales de los que

rentables por un número de razones, incluyendo una mala gestión. Un porcentaje fijo del valor del recurso extraído en la fecha de extracción podría proporcionar un arreglo más equitativo. Recientemente (10 de junio, 2004), se dio la primera lectura de un acta de miembros privados (Bill 97) para el Gobierno de Ontario, Canadá. El Acta (“Un acta sobre la repartición de rentas para las Primeras Naciones”) convoca a negociaciones entre el gobierno, las Primeras Naciones, y las compañías de recursos, “con el objetivo de llegar a un acuerdo integral de repartición de rentas.”

²²⁹ Al mismo tiempo, las compañías no deberían buscar influenciar los resultados de dichos procesos.

Para evitar una influencia indebida, las compañías deberían separar estos recursos en un fondo manejado de manera independiente para los intereses de la comunidad.

dependen, y la protección de actividades de subsistencia y el ambiente y otros recursos necesarios para sostener tales actividades.

La compensación por pérdida de: tierras, bienes, casas, ingresos, forma de vida, reasentamiento, posibilidad de desarrollar minería a pequeña escala, lugares culturales, incomodidades y degradación ambiental, debe ser abordada en los Acuerdos de Compensación, los que son obligatorios. Los temas que deben ser considerados incluyen:²³⁰

- No todos los miembros de la comunidad podrían tener títulos legales de la tierra en la que viven y trabajan, pero todos los habitantes deberían ser tratados equitativamente en atención a la compensación;
- La pérdida de tierra debería ser compensada por tierra de más alto valor, tomando en cuenta los diferentes usos de suelos, además, se debería considerar un valor no monetario de la tierra;²³¹
- Las tasas de compensación deberían ser acordadas con anterioridad, en base de una evaluación independiente de pérdidas, y debería ser consistente entre toda la gente que será compensada;
- Las mujeres que sean jefes de hogares deberían ser reconocidas y tratadas de la misma manera que los hombres jefes de hogares con respecto a la compensación;²³²
- La compensación debería ser decidida a través de procesos de negociación entre la compañía y la comunidad;²³³ y
- Las compañías deberían informar las ganancias generadas por la mina y los pagos realizados para compensar a los miembros de la comunidad por pérdidas asociadas con la mina.

(2) Los indígenas y las mujeres y hombres de las comunidades tienen el derecho de negar el consentimiento a un proyecto si el proyecto cambia sustancialmente o si la compañía no honra su acuerdo obligatorio con la comunidad.

El valor de las compensaciones y acuerdos de beneficios legalmente obligatorios reside en que éstos pueden obligar a los proponentes a desenvolverse de acuerdo a los compromisos hechos al inicio, a menos que la comunidad convenga cambios a las condiciones del acuerdo.

²³⁰ Ver también la sección referente a Reasentamiento

²³¹ International Alert (2005).

²³² Oxfam Community Aid Abroad (2004: 26).

²³³ El rango de temas que deberían ser cubiertos en los Acuerdos de Compensación es bastante amplio y algunos son cubiertos en otras partes de este documento. Por ejemplo: las compañías deberían poner bonos para cubrir los costos inesperados asociados con los accidentes ambientales de derrames (ver Capítulo 2), las compañías deberían proporcionar un seguro de reasentamiento en caso que éste no ocurra de acuerdo a lo planificado (ver la siguiente sección en éste capítulo), debería existir un mecanismo de disputas sobre asentamientos, que sea accesible para los hombres y mujeres y grupos marginados de la comunidad. (ver la siguiente sección sobre Mujeres en este mismo Capítulo)

(3) Si una comunidad deniega el consentimiento para un proyecto minero, ésta o cualquier otra compañía no debería hacer más solicitudes de consulta dentro de un período de cinco años a no ser que la comunidad indique lo contrario.

Los miembros de la comunidad no deberían enfrentar pedidos de consulta por parte de las compañías luego de haberse negado el consentimiento para un proyecto después de un razonable período de negociación. El régimen establecido bajo la Parte IV del Acta de Derechos Aborígenes a la Tierra de 1976 (*Aboriginal Land Rights Act 1976* (Northern Territory, Australia) proporciona un ejemplo de cómo pueden ser los plazos para un proceso de negociación.²³⁴

E. Reconociendo los Derechos de las Mujeres y Abordando los Riesgos Relacionados con Género

Es ampliamente reconocido que las mujeres son las más discriminadas, las más vulnerables y los miembros menos empoderados de varias sociedades. Por lo tanto no es de sorprender que aproximadamente el 70 por ciento de los pobres a nivel mundial sean mujeres.²³⁵ También es generalmente aceptado que el impacto más común de la minería en las mujeres de comunidades afectadas es una más profunda discriminación, marginación, y pobreza—en otras palabras, una más profunda desigualdad de género.²³⁶ Las mujeres indígenas de comunidades afectadas por la minería han articulado las formas específicas en las cuales tienen desventajas debido a la minería, en declaraciones en un número de recientes conferencias nacionales²³⁷ e internacionales.²³⁸ Además, las mujeres que trabajan en las minas han discutido los problemas específicos que enfrentan como trabajadoras en una industria “masculina.”²³⁹

Lo Usual

Debido a que las mujeres frecuentemente no son consideradas como un grupo distinto de actores en la planificación y operación de una mina, éstas son usualmente afectadas de una manera desproporcionada por los impactos sociales, ambientales y económicos negativos asociados a la minería. Una lista completa de los riesgos específicos que actualmente enfrentan las mujeres de las comunidades y las mujeres indígenas afectadas por la minería, así como las mujeres que trabajan en la minería, sería muy larga. Un resumen de algunas de las preocupaciones clave que reflejan “lo usual” enfrentado por las mujeres con respecto a minería se muestra a continuación.

²³⁴ Oxfam Community Aid Abroad (2004: 25).

²³⁵ UNDP (1999) en MMSD (2002: 205); Banco Mundial (2003: 44); Oxfam Community Aid Abroad (2002).

²³⁶ MMSD (2002: 205); Oxfam Community Aid Abroad (2002: 6); Earthworks and Oxfam America (2004: 21); minas, minerales y Gente (2003: 11); Banco Mundial (2003: 44); Cleghorn, Edelson, y Moodie (2001).

²³⁷ minas, minerales y GENTE (2003); Nación Innu y MiningWatch Canada (1999). Ver www.miningwatch.ca

²³⁸ Declaración de los Pueblos Indígenas sobre Industrias Extractivas, Oxford, Reino Unido, 2003; la Declaración de Kimberley, Kimberley, Sudáfrica, 2002; ver particularmente los procedimientos, el pronunciamiento final, la declaración y resoluciones de la Tercera Conferencia Internacional de Mujeres y Minería de Visakhapatnam, India, octubre de 2004 (www.mmpindia.org/womenmining.htm)

²³⁹ Resolución sobre Pueblos Indígenas y Mujeres, India, 2004 (ver más abajo la lista de resultados de esta conferencia); Seminario Nacional sobre Mujeres y Minería en India (2003; 41-79)

Las mujeres en comunidades afectadas por la minería han declarado que las compañías generalmente entran en negociaciones sólo con hombres, perdiendo la oportunidad de obtener beneficios.²⁴⁰ En algunos casos, la propensión de los empleados masculinos de la compañía minera en buscar miembros, también masculinos, de la comunidad para un diálogo acerca de las condiciones para la minería, erosiona un poder tradicional conseguido por las mujeres.²⁴¹ De manera frecuente, las mujeres son renuentes a expresarse, porque no quieren poner en peligro las oportunidades de trabajo para sus esposos.²⁴² Además, debido a que las mujeres en las comunidades mineras, son menos capaces de acceder a los beneficios de esta industria, incluyendo los trabajos, ellas se vuelven más dependientes de los hombres.²⁴³ Incluso en algunos países, las mujeres tienen totalmente prohibido trabajar en las minas.²⁴⁴

En donde las mujeres no están permitidas de ser dueñas de tierras, ellas se encuentran excluidas de recibir los pagos compensatorios que se les da a los poseedores de tierras. Como los roles tradicionales y responsabilidades que les proporcionan riqueza y estatus son reemplazados por una economía local de dinero en efectivo, las mujeres podrían verse marginadas. La carga de trabajo de una mujer podrá incrementarse como consecuencia de la entrada de los hombres de la comunidad en la economía de dinero en efectivo, en vez de trabajar en el hogar y por causa de la contaminación ambiental, ya que será más difícil para la mujer proveer a su hogar con alimentos y agua limpia.²⁴⁵ Con la introducción de la minería a gran escala, las mujeres podrían también perder oportunidades de ingresos, por ejemplo, de la agricultura o minería artesanal.

Las mujeres generalmente sufren de una manera desproporcionada de problemas relacionados con la salud como por ejemplo un incremento en el riesgo de VIH/SIDA y otras enfermedades de transmisión sexual, violencia familiar, violación y prostitución, todo esto alimentado por el uso en exceso del alcohol y la mano de obra de paso.²⁴⁶ Las mujeres comúnmente enfrentan la peor parte del estrés psicológico relacionado con la minería en una comunidad —como la relocalización— en forma de una mayor violencia doméstica.²⁴⁷

²⁴⁰ Ver particularmente los procedimientos, pronunciamiento final, declaración y resoluciones de la Tercera Conferencia Internacional de Mujeres y Minería sostenida en Visakhapatnam, India, octubre de 2004 (www.mmpindia.org/womenmining.htm)

²⁴¹ Macdonald (2004).

²⁴² MMSD (2002).

²⁴³ Las mujeres son sólo un pequeño porcentaje de la fuerza de trabajo en la minería a gran escala; sólo de 8 a 14 por ciento de los trabajadores en la industria minera australiana son mujeres, de las cuales entre el 2 y el 20 por ciento trabajan dentro de las divisiones técnicas mineras. Para más información de las posibles razones de su exclusión ver Macdonald (2004).

²⁴⁴ Ver particularmente los procedimientos, pronunciamiento final, declaración y resoluciones de la Tercera Conferencia Internacional de Mujeres y Minería sostenida en Visakhapatnam, India, octubre de 2004 (www.mmpindia.org/womenmining.htm)

²⁴⁵ Earthworks y Oxfam America (2004: 21); ver los procedimientos, pronunciamiento final, declaración y resoluciones de la Tercera Conferencia Internacional de Mujeres y Minería sostenida en Visakhapatnam, India, octubre de 2004 (www.mmpindia.org/womenmining.htm)

²⁴⁶ Oxfam Community Aid Abroad (2002); ver los procedimientos, pronunciamiento final, declaración y resoluciones de la Tercera Conferencia Internacional de Mujeres y Minería sostenida en Visakhapatnam, India, Octubre 2004 (www.mmpindia.org/womenmining.htm)

²⁴⁷ Oxfam Community Aid Abroad (2002: p.6)

Las mujeres indígenas afectadas por la minería han experimentado muchos de los mismos problemas que han enfrentado las mujeres en comunidades no indígenas. Sin embargo, los impactos sobre mujeres indígenas referidos a la imposición de una “cultura minera” y una economía de dinero en efectivo, entre otros, podrían ser exacerbados por el aislamiento cultural, económico y geográfico.²⁴⁸ Además, las mujeres indígenas informan que cuando son desplazadas por la minería, las compañías no reconocen las conexiones religiosas y espirituales que tienen las mismas mujeres indígenas con su medio ambiente y su tierra.²⁴⁹

Las mujeres mineras, especialmente las locales que residen en la comunidad, experimentan parte del mismo estrés minero que otras mujeres en comunidades locales, como por ejemplo las preocupaciones por el tema salud en un ambiente deteriorado. Las mujeres que trabajan en la minería son empleadas principalmente en el sector minero de pequeña escala o artesanal. Las mujeres mineras de países desarrollados y en desarrollo estuvieron bien representadas en la reciente conferencia de la India sobre Mujeres y Minería (octubre de 2004) y declararon que:²⁵⁰

- La minería formal a gran escala es una industria masculina que no es amigable con las mujeres que trabajan en la mina;
- La minería a gran escala tiene poca participación de mujeres trabajadoras debido a un ambiente de trabajo no amigable con la familia de la trabajadora (por ejemplo, trabajo por turnos, condiciones peligrosas en la mina, ubicaciones remotas de las minas, algunas veces con operaciones en lugares donde no existen comunidades adyacentes);
- Actitudes discriminatorias de varios de los involucrados en la industria, trabajo y condiciones de pago desiguales, y leyes restrictivas que inhiben la participación equitativa de las mujeres;
- El acoso sexual e incluso la violencia en el lugar de trabajo son una preocupación común;
- La salud y la seguridad es una preocupación debido a la falta de ropa e implementos de seguridad que se ajusten y funcionen bien a las mujeres;
- A las mujeres frecuentemente no se les da entrenamiento y capacitación para ascender en sus carreras laborales y no se les asignan tareas diferentes de los trabajos tradicionalmente femeninos, como el de secretarías o trabajo administrativo;
- En algunos países a las mujeres no les es permitido trabajar en las minas;²⁵¹
- En algunos países las mujeres son contratadas por períodos cortos para realizar trabajos muy peligrosos por ejemplo la manipulación de uranio o asbestos;²⁵²
- Las mujeres están en un riesgo desproporcionado de contraer HIV/SIDA como resultado de trabajar en el sector minero.²⁵³

Los temas específicos enfrentados por las mujeres que trabajan en minería artesanal y de pequeña escala son discutidos en una sección separada.

²⁴⁸ Declaración de los Pueblos Indígenas sobre Industrias Extractivas, Oxford, Reino Unido, 2003

²⁴⁹ Seminario Nacional sobre Mujeres y Minería en India (2003: 20).

²⁵⁰ Resultados informados en los procedimientos, el pronunciamiento final, la declaración y resoluciones del la Tercera Conferencia Internacional de Mujeres y Minería sostenida en Visakhapatnam, India, Octubre 2004 (www.mmpindia.org/womenmining.htm).

²⁵¹ Un ejemplo es Fiji (comunicación personal con Ingrid Macdonald).

²⁵² Seminario Nacional sobre Mujeres y Minería en India (2003: 20).

²⁵³ Macdonald (2004).

Temas Emergentes

Las posiciones emergentes indicadas más abajo reflejan puntos de vista de instrumentos internacionales de derechos humanos, así como los resultados de procesos multiactores y conferencias de mujeres.²⁵⁴ En general, una compañía minera identificada con los temas emergentes se da cuenta del desproporcionado impacto que la minería puede tener sobre las mujeres de la comunidad y las mujeres trabajadoras de la mina. Las compañías a la vanguardia deberían abordar estos impactos negativos potenciales conduciendo sus actividades de tal forma que sean consistentes con los instrumentos internacionales de derechos humanos que protegen los derechos de las mujeres.²⁵⁵ Estos instrumentos abordan la discriminación con base en el tema de género en el lugar de trabajo y las dificultades que enfrentan las mujeres mineras en sus familias. Estos instrumentos también reconocen el derecho de las mujeres a participar de manera igualitaria en las decisiones que las afectan, particularmente con respecto al “desarrollo económico, social, cultural y político,”²⁵⁶ y con respecto a la protección para mujeres mineras.

(1) Las compañías deberían llevar a cabo Evaluaciones de Impacto de Género (GIAs por sus siglas en inglés) junto con Evaluaciones de Impacto Ambiental y Social antes que la mina empiece.

La mina debería llevar a cabo una Evaluación de Impacto de Género (GIA por sus siglas en inglés), realizado por un individuo o equipo independiente y calificado, y que identifique los riesgos específicos que enfrentan las mujeres locales. Una GIA también proporciona una oportunidad para evaluar cómo puede ser facilitada la participación de las mujeres en la toma de decisiones y, obtenido el consentimiento de las mujeres para la operación de una mina, una GIA forma la base para las discusiones con las mujeres de la comunidad sobre cómo pueden ser evitados, mitigados y/o compensados los impactos y riesgos específicos para las mujeres. Una GIA también proporciona oportunidades a las mujeres para definir qué desarrollo y qué participación son apropiados para ellas mismas.

Las mujeres de la comunidad deberían estar activamente involucradas en la elección de los consultores que elaborarán la GIA y también deberían participar activamente en

²⁵⁴ Banco Mundial (2003); Oxfam Community Abroad (2002, 2004); MMSD (2002); Seminario Nacional sobre Mujeres y Minería en India (2003). Ver particularmente los procedimientos, el pronunciamiento final, la declaración y resoluciones del la Tercera Conferencia Internacional de Mujeres y Minería sostenida en Visakhapatnam, India, octubre 2004 (www.mmpindia.org/womenmining.htm); Earthworks and Oxfam America (2004); UNEP (1992); WCD (2000); la Convención sobre la Eliminación de Toda Forma de Discriminación contra las Mujeres (CEDAW) de 1981, y la Plataforma para la Acción de Beijing de 1995.

²⁵⁵ Declaración de Beijing y Programa para la Acción (1995); Convención sobre la Eliminación de Toda Forma de Discriminación contra las Mujeres (CEDAW) de 1981; UDHR, 1948; el Fondo de Desarrollo de las UN para la Mujer; Declaración de Viena y Programa para la Acción (1993); UNCED (1992); Declaración de las UN sobre el Derecho al Desarrollo (1986); Propuesta Borrador de Código de Conducta en Derechos Humanos para las Compañías (2000); OIT 111, 19858, *Convención sobre Discriminación (Empleo y Ocupación)*; OIT 156, 1983, *Acerca de Iguales Oportunidades e Igual Tratamiento para los Mujeres y Hombres Trabajadores: Trabajadores con Responsabilidades Familiares*.

²⁵⁶ La Declaración de 1986 sobre Derecho al Desarrollo

todos los aspectos de los estudios. Las recomendaciones de una GIA deberían informar todos los aspectos del diseño y progreso de un proyecto minero: “Los consultores, las compañías y todos los otros, deberían respetar que la información recolectada durante estos estudios, es propiedad intelectual de las mujeres y hombres locales y no debería ser usada sin ellos den su consentimiento informado para ello.”²⁵⁷

Aunque la mayoría de las compañías mineras actualmente no realizan GIAs, los gobiernos han tomado algunos pasos para conducir tales evaluaciones. La Comisión Europea ha publicado una guía sobre GIAs para orientar la forma en que la perspectiva de género será incorporada en todas las políticas y programas de la Unión Europea, de acuerdo con los pedidos realizados en la Conferencia de Mujeres en Beijing en 1995.²⁵⁸ El Department of Justice’s Equality and Law en Irlanda también se ha comprometido a llevar a cabo GIAs para evaluar los impactos de sus programas y ha preparado un formato de evaluación para este efecto.²⁵⁹ El gobierno de India, junto con la UNDP, reconocen a las mujeres como las que “mayormente hacen la gestión de los recursos naturales”, pero también reconoce que “usualmente no tienen acceso o control de estos recursos” resultando en impactos negativos en su salud, condición económica y posición social. En respuesta a esto, el gobierno Indio y la UNDP están llevando a cabo una GIA sobre el programa ambiental del Gobierno Indio.²⁶⁰ Las compañías mineras deberían adaptar estas herramientas y aplicarlas a sus propias operaciones.

(2) Si la mina se desarrolla, deberían ser llevadas a cabo auditorias de género periódicas para evaluar los impactos y el cumplimiento de las medias acordadas a lo largo del tiempo.

Como se ha dicho, las mujeres de la comunidad deberían estar activamente involucradas en la elección de los auditores y evaluar si las recomendaciones de la GIA se están cumpliendo. Los resultados de estas auditorias deberían ser divulgados en su totalidad y su uso posterior debería ser objeto de aprobación por las mujeres de la comunidad.

*(3) Las compañías deberían compensar a las familias encabezadas por mujeres como lo harían con las familias encabezadas por hombres.*²⁶¹

*(4) Las compañías, en colaboración con mujeres, deberían desarrollar, implementar y hacer cumplir un código de conducta para sus empleados, que aborde el uso responsable del alcohol, las relaciones con las mujeres locales, el elevado riesgo para enfermedades de transmisión sexual y VIH/SIDA, y capacitación en sensibilidad de género en los lugares de trabajo y la comunidad. Las compañías deberían asegurarse que los empleados están al tanto del Código de Conducta.*²⁶²

²⁵⁷ Oxfam Community Aid Abroad (2002).

²⁵⁸ Ver www.europrofem.org (accedido el 29 de Diciembre, 2004).

²⁵⁹ Ver www.ndpgenderequality.ie (accedido el 29 de Diciembre, 2004).

²⁶⁰ Ver www.undp.org.in (accedido el 29 de Diciembre, 2004).

²⁶¹ Ver los procedimientos, el pronunciamiento final, la declaración y resoluciones de la Tercera Conferencia Internacional de Mujeres y Minería sostenida en Visakhapatnam, India, octubre 2004 (www.mmpindia.org/womenmining.htm)

²⁶² Oxfam Community Aid Abroad (2004: 29).

Las compañías son responsables de asegurar que las acciones de sus empleados locales no afecten negativamente a las mujeres locales. Un código corporativo de conducta que cubra los temas de salud y seguridad que afecten a las mujeres ayudaría a minimizar los impactos negativos de la minería sobre las mujeres.

*(5) Las compañías deberían cumplir con los estándares internacionales de trabajo que salvaguarden a las mujeres con un pago de igual valor por un trabajo igual; ambientes seguros y saludables; y lugares de trabajo libres de discriminación, violencia, y acoso sexual.*²⁶³

*(6) Las mujeres trabajadoras de minas deberían tener acceso a licencias pagadas por maternidad y licencias para el cuidado de sus recién nacidos. Les deberían ser suministrados lugares para la lactancia y guarderías en el mismo sitio de su trabajo a no ser que ellas prefieran ubicaciones alternativas. A las mujeres trabajadoras de una mina que queden embarazadas mientras están trabajando en la mina se les deberían proporcionar una opción de empleo alternativo apropiado durante su embarazo y lactancia, de forma que se evite exponerlas a sustancias nocivas y trabajos peligrosos.*²⁶⁴

*(7) A las mujeres trabajadoras de minas se les debería permitir la opción de participar en el desarrollo y la implementación de las políticas de la compañía minera, y de sistemas de monitoreo interno, evaluación y verificación para asegurar que los administradores y otros empleados de la mina protejan y promuevan los derechos de las mujeres y la equidad.*²⁶⁵ *La compañía debería establecer mecanismos de responsabilidad, verificación e incentivo para promover y hacer cumplir estas políticas y sistemas.*²⁶⁶

*(8) Las compañías mineras deberían promover y proporcionar oportunidades de capacitación laboral para mujeres en el sector minero formal para todas las áreas de trabajo, incluyendo minería subterránea y voladuras, y no sólo en puestos tradicionales de oficina.*²⁶⁷ *Las compañías también deberían proporcionar capacitación y puestos de trabajo para mujeres en el monitoreo de impacto social y ambiental.*

(9) A nivel nacional las compañías deberían impulsar que los gobiernos desarrollen la capacidad apropiada, coloquen los recursos suficientes y promuevan la voluntad política para desarrollar, implementar y hacer cumplir políticas y legislación exitosa que refleje derechos humanos y estándares laborales, y aborde todos los aspectos de

²⁶³ Ver los procedimientos, el pronunciamiento final, la declaración y resoluciones del la Tercera Conferencia Internacional de Mujeres y Minería sostenida en Visakhapatnam, India, octubre 2004 (www.mmpindia.org/womenmining.htm)

²⁶⁴ Ibid.

²⁶⁵ Ibid.

²⁶⁶ Oxfam Community Aid Abroad (2002: 7).

²⁶⁷ Ibid.

*las relaciones entre compañías mineras y mujeres de comunidades locales y mujeres trabajadoras de minas.*²⁶⁸

F. Reconociendo Derechos Laborales y Abordando Riesgos Relacionados con Trabajadores

Los temas mineros laborales incluyen la participación de la comunidad local en trabajos relacionados con la minería, mayores oportunidades de capacitación para comunidades enteras, salud y seguridad del trabajador, el derecho de organizarse colectivamente, equidad de género, y, como se mencionó anteriormente, una “transición justa” —esto es, asegurar que los trabajadores sean capaces de sostener sus formas de vida luego de la minería.²⁶⁹

La minería es un trabajo peligroso. La OIT estima que la minería cuenta con un 5 por ciento de muertes de trabajadores por año, en una industria que emplea menos de un 1 por ciento de trabajadores a nivel global.²⁷⁰ Las estadísticas de lesiones de trabajo para mineros no están disponibles. Sin embargo, la minería plantea una amenaza significativa a la salud ocupacional, como enfermedades respiratorias y enfermedades referidas a contaminación por metales.²⁷¹ Más del 12 por ciento de los trabajadores de minas de carbón desarrollan enfermedades mortales.²⁷² Debido a la inusual estructura de las comunidades mineras —esto es, la fuerza laboral pasajera— el HIV/SIDA es también una gran preocupación para los trabajadores mineros a nivel global. El trabajo por turnos, viviendo en locaciones aisladas, y la ausencia de balance de género en el lugar de trabajo pueden contribuir a un estrés de la salud mental.²⁷³

Lo Usual

Los trabajadores mineros tradicionalmente han tenido una relación inestable con la administración de la industria minera. Los principios de sostenibilidad del ICMM no reconocen el derecho básico de los trabajadores a una negociación colectiva en sus principios guía.²⁷⁴

Las trabajadoras mineras experimentan discriminación en su lugar de trabajo, acoso y condiciones de trabajo que son particularmente inseguras para ellas.²⁷⁵ Los trabajadores mineros indígenas han encontrado frecuentemente dificultades para integrarse en esta cultura laboral. Las compañías mineras todavía están enfocadas en la seguridad en el lugar de trabajo y no en la salud de sus trabajadores, lo que incluye salud mental y

²⁶⁸ Ibid.

²⁶⁹ Banco Mundial (2003: 68); MMSD (2002: 127–28); Kuyek y Coumans (2003).

²⁷⁰ MMSD (2002:128); OIT (2001). Aproximadamente 1.500 mineros pierden sus vidas cada año (Earthworks y Oxfam America 2004: 24). Se espera que un número desproporcionado de estas muertes ocurran en China; los datos exactos son difíciles de obtener, pero los números globales permanecen altos.

²⁷¹ Stevens y Ahern (2001).

²⁷² MMSD (2002: 130).

²⁷³ Para información sobre las preocupaciones acerca de las mujeres mineras ver también la sección sobre Mujeres líneas arriba.

²⁷⁴ ICMM (2003).

²⁷⁵ Ver también la sección de Mujeres

bienestar.²⁷⁶ Algunas compañías mineras trabajan en países que permiten el trabajo infantil y trabajos forzados.²⁷⁷

Temas Emergentes

Las siguientes posturas son reforzadas por instrumentos internacionales de derechos humanos y procesos multiactores.²⁷⁸ En general, las compañías mineras están a la vanguardia cuando conducen sus actividades de tal manera que son consistentes con las convenciones laborales internacionales, como las siguientes:

- La Convención de la OIT sobre Seguridad y Salud en Minas (OIT 176), incluso en países que todavía no han ratificado esta convención. OIT 176 asegura:
 - Capacitación adecuada, reentrenamiento e instrucción;
 - Supervisión y control en cada turno de trabajo;
 - Investigación de todos los accidentes, con acciones de solución e informes al respecto;
 - Vigilancia regular de salud para los trabajadoresLa Convención también incluye el principio de que la responsabilidad de coordinación en seguridad recae sobre el empleador.²⁷⁹
- Adicionalmente a OIT 176, las siguientes convenciones han sido identificadas como claves para la minería: OIT 81 (1947) referente a inspecciones laborales; OIT 148 (1977) sobre el ambiente de trabajo; OIT 155 (1981) sobre salud ocupacional y seguridad; OIT 161 (1985) sobre servicios de salud ocupacional; OIT 162 (1986) sobre asbestos; OIT 170 (1990) sobre químicos;²⁸⁰ el artículo 5 de OIT 29 (1930) y el artículo 1 de OIT 105 (1957) sobre trabajos forzados; y la convención 156 de OIT (1983) referente a los derechos de mujeres y hombres trabajadores con responsabilidades familiares.
- Las ocho convenciones centrales de OIT (N° 87, 98, 29, 105, 111, 100, 138, 182) que cubren la libertad de asociación (formación de sindicatos), la abolición del trabajo forzado, equidad, y la eliminación del trabajo infantil, contemplados en la *Declaración de Principios Fundamentales y Derechos Laborales* de OIT 1998. La Declaración nombra y justifica las ocho convenciones centrales de OIT y busca que los estados miembro de OIT las respeten, sin importar si han ratificado todas o no.²⁸¹
- La declaración de la ONU sobre Derechos Humanos, particularmente los Artículos 23 y 24.
- Las secciones que abordan el tema laboral en el Código de Conducta de Derechos Humanos propuesto por la ONU para Compañías (2000).

²⁷⁶ Jennings (2001a: 8) indica que la OIT desea cambiar su enfoque sobre minería desde una mirada en temas de seguridad hacia una mirada en temas de salud.

²⁷⁷ Burma es un ejemplo

²⁷⁸ Convenciones de la OIT; Earthworks y Oxfam America (2004); Young y Septoff (2002); Oxfam Community Aid Abroad (2004); Rio Tinto (2003a, 2003b); Anglo American (2002b); OECD (2000); MMSD (2002); Banco Mundial (2003).

²⁷⁹ Jennings (2001a: 9).

²⁸⁰ Jennings (2001a: 9) indica que de las 31 convenciones de la OIT sobre seguridad ocupacional y salud, ocho son de particular importancia para la minería.

²⁸¹ Comunicación personal con Peter Colley.

(1) Las compañías deberían respetar el derecho de sus empleados a pertenecer a sindicatos y a negociar colectivamente.

Las compañías no deberían frustrar u oponerse a los esfuerzos de los trabajadores para formar sindicatos, y deberían entrar en negociaciones con buena disposición y voluntad para un acuerdo colectivo.

(2) Junto con representantes de las organizaciones de empleados, las compañías deberían implementar sesiones de capacitación para educar a los empleados sobre sus derechos laborales básicos y establecer procedimientos independientes de verificación y monitoreo, para asegurar que los derechos laborales básicos estén protegidos.

En un taller organizado en Londres en el 2001 (Reunión Informal de Expertos sobre Salud y Seguridad del Trabajador y la Comunidad), los participantes hicieron notar la importancia de una verificación independiente para la implementación de medidas corporativas de seguridad, dado que las medidas voluntarias son inadecuadas para asegurar su cumplimiento.²⁸²

(3) Junto con representantes de las organizaciones de trabajadores, las compañías deberían establecer mecanismos de queja formal y confidencial para los empleados.

Los trabajadores frecuentemente pueden ayudar a las compañías a asegurar que los compromisos y los requerimientos ambientales y sociales sean implementados. Sin embargo, en algunos casos, los trabajadores que han hecho notar tales problemas reclaman que su trabajo fue injustamente terminado o que fueron intimidados por la administración superior.²⁸³ Para promover que los empleados hagan notar las potenciales violaciones ambientales o sociales, las compañías deberían instituir una política de “Whistleblower” que proteja al empleado de cualquier sanción como resultado de informar los problemas ambientales o sociales en la mina. Tal política también debería proporcionar protección a los empleados que informen de cualquier infracción a la ley o las políticas de la compañía con respecto a los derechos laborales.²⁸⁴ Aunque la mayoría de compañías mineras no han instituido estas políticas, algunas ONGs han dado algunos pasos para proteger los derechos de sus empleados cuando estos informan violaciones organizacionales o de política.²⁸⁵

²⁸² Jennings (2001a: 9).

²⁸³ Dos mujeres y un hombre que fueron empleados en una mina de Newmont en Nevada han interpuesto una demanda legal contra la compañía reclamando que su empleo fue terminado luego de que hicieran notar al gerente senior violaciones ambientales. Reno News and Review, 4 de septiembre, 2003.

²⁸⁴ OCDE (2000).

²⁸⁵ La mayoría de las ONGs conservacionistas grandes (por ejemplo, WWF, WRI, TNC) han establecido políticas de “whistleblower” para proteger a los empleados y asegurar integridad y honestidad en la forma en que opera la organización.

(4) Las compañías mineras deberían proporcionar capacitación laboral a los miembros de las comunidades locales de tal manera que se pueda emplear al mayor porcentaje posible de fuerza laboral local.

Cuando las comunidades busquen trabajos como un beneficio por el desarrollo de una mina, las compañías deberían asegurar que los miembros de la comunidad tengan una amplia oportunidad de obtener este beneficio. Esto incluye el asegurarse que los miembros de la comunidad local tengan una consideración prioritaria para obtener trabajos mineros, e incluye el instituir programas de capacitación laboral para ayudarles a desarrollar las habilidades necesarias para trabajar en la mina. En la preparación para el cierre de la mina, las compañías deberían proporcionar capacitación para preparar a los empleados y miembros de la comunidad para un trabajo que no esté relacionado con la minería (desarrollo económico alternativo). Esta capacitación debería incluir programas económicos para una “transición justa” de la fuerza laboral y la comunidad antes del cierre de la mina.

(5) Las compañías mineras deberían maximizar las oportunidades de capacitación y empleo para mujeres y deberían tomar medidas activas para contrarrestar la discriminación en la contratación de mujeres, el acoso de las mujeres en el lugar de trabajo y condiciones inseguras de trabajo para las mujeres.

Las compañías deberían reclutar y entrenar activamente a mujeres para que se unan a la fuerza laboral. Debido a que las mujeres informan enfrentar un ambiente de trabajo hostil en las minas, las compañías deberían instituir una capacitación interna de empleados para asegurar que las mujeres no sean acosadas o discriminadas en su lugar de trabajo. La discriminación de género y acoso es ilegal en los Estados Unidos y en otros países desarrollados.

Las compañías también deberían desarrollar e implementar sistemas de monitoreo y verificación para asegurar una equidad de género, en consulta con sus empleadas. De la misma manera, deberían proporcionar medios accesibles, confidenciales e independientes por los cuales las mujeres puedan documentar sus quejas sin temor al castigo. Finalmente, las compañías deberían asegurarse que las mujeres tengan equipo adecuado y condiciones seguras de trabajo.

(6) Adicionalmente a la equidad de género, las compañías deberían asegurar un pago igual por un trabajo igual, así como las mismas oportunidades de trabajo y protecciones para trabajadores sin importar la raza, etnia, religión, casta, orientación sexual u opinión política.

La oportunidad equitativa de empleo (EOE por sus siglas en inglés) es ampliamente practicada en la mayoría de los países desarrollados y es un requisito legal en los estados Unidos. Las compañías mineras deberían adoptar los estándares EOE para todas sus operaciones. Para demostrar el progreso hacia un cumplimiento de las metas EOE, las compañías deberían informar públicamente el género, la raza y la etnia de su fuerza laboral, y también un resumen estadístico indicando el número de mujeres y minorías que se encuentran en posiciones gerenciales y las diferencias de remuneraciones entre estos y los que no son minorías.

(7) Las compañías mineras deberían proporcionar a todo el personal y sus familias educación sobre el VIH/SIDA, y desarrollar políticas para proteger, tratar y apoyar financieramente al personal y sus familias que presentan VIH/SIDA. Dado que las mujeres trabajadoras en minas son particularmente vulnerables al VIH/SIDA los programas de prevención y protección deberían estar particularmente dirigidos a mujeres.

La prevalencia de enfermedades de transmisión sexual como resultado de la minería es un problema especialmente agudo en los países en desarrollo. Para abordar este problema, las compañías deberían implementar programas de capacitación dirigidos a reducir el riesgo en sus trabajadores y los miembros de la comunidad local. Anglo American ha implementado tal programa en Sudáfrica.

(8) Las compañías mineras deberían priorizar la seguridad, un ambiente de trabajo saludable, y adoptar una visión amplia sobre la salud.

Las compañías deberían adoptar la definición holística sobre salud de la Organización Mundial de la Salud, la que incluye aspectos mentales, sociales, físicos y espirituales. Como tal, las políticas corporativas de salud y seguridad deberían abordar el acoso sexual a las mujeres, turnos de trabajo peligrosos que causen fatiga extrema, problemas sociales y familiares y el estrés que los grupos indígenas experimentan al incorporarse a una cultura corporativa occidental.

(9) Las compañías no deberían desarrollar minas si les está prohibido contratar trabajadores sindicalizados o si sus empleados son sujetos a trabajos forzados.

Algunos países rutinariamente apoyan acciones que violan los derechos humanos y laborales internacionales. Por ejemplo, los sindicatos laborales no son permitidos en Burma. Es un tema pendiente el si las compañías deberían inmiscuirse en la promoción de políticas de derechos humanos. En algunos casos (por ejemplo, Irak) las sanciones dirigidas a castigar a los gobiernos se han hecho a expensas de las poblaciones en desventaja. Además, las compañías argumentan que un comportamiento corporativo responsable puede catalizar el cambio social en regímenes represivos.

Las ONGs afirman que especialmente los regímenes autocráticos pueden restringir la habilidad de una compañía para operar de una manera socialmente responsable. También argumentan que una compañía puede ser un agente positivo de cambio al retener su inversión y, por lo tanto, poner en claro que un país con pobres antecedentes en derechos humanos y laborales es la razón para esto. En el caso de Burma, la inversión en el país necesariamente supone pagos al régimen y, por esto, un apoyo a continuar su existencia.

G. Reconociendo los Derechos de los Mineros de Pequeña Escala y Mineros Artesanales, y Abordando los Riesgos a su Sustento

OIT estima que 13 millones de personas en aproximadamente 55 países son empleados en la Minería Artesanal y de Pequeña Escala (ASM por sus siglas en inglés) —mucho más que el número de empleados en la minería metálica a gran escala a nivel global.²⁸⁶ ASM es principalmente una actividad rural practicada básicamente por la gente más pobre a nivel mundial.²⁸⁷ La ASM es una actividad laboralmente intensiva con generalmente bajas tasas de recuperación. También es probable que sea perjudicial para la salud de los trabajadores, tiene serios impactos ambientales y emplea niños en el trabajo.

Las mujeres hacen un gran porcentaje de la fuerza laboral de la minería artesanal y de pequeña escala en comparación a las operaciones mineras a gran escala.²⁸⁸ Es ampliamente reconocido que la ASM brinda a las mujeres la gran oportunidad de obtener un ingreso, y no sólo a las mujeres pobres sino también a sus familias, debido a que las mujeres tienden a usar los ingresos derivados de la ASM en comprar comida y vestido para sus niños, e invertir en otras actividades de ingresos complementarios.²⁸⁹ En el caso particular de la minería artesanal, familias enteras pueden trabajar juntas.

La ASM es usualmente practicada a tiempo parcial, proporcionando un ingreso suplementario y estacional. También es frecuentemente llevada de una manera informal, sin un permiso legal o título de la tierra minada.²⁹⁰ En cualquier caso, la posición económica y el estatus legal de los mineros artesanales y de pequeña escala es precario. El desplazamiento debido a las operaciones mineras a gran escala constituye una de las principales amenazas a este modo de vida. Las compañías de exploración algunas veces usan la presencia de mineros de pequeña escala como un indicador de la presencia de depósitos comerciales. Si las compañías mineras de gran escala reclaman para sí depósitos trabajados por mineros a pequeña escala, podrían resultar conflictos intensos y llegar, algunas veces, a la violencia.

Mientras que algunos tipos de ASM —particularmente los relacionados con repentinas bonanzas de recursos e inmigración a gran escala— podrían resultar en muchos de los mismos problemas ambientales, de salud y sociales asociados a la gran minería,²⁹¹ es ampliamente reconocido que la ASM puede ser un vehículo para la reducción de la pobreza si es llevada a la economía formal y apoyada por tecnología ambientalmente amigable.²⁹² Esta perspectiva es actualmente apoyada por los programas de

²⁸⁶ OIT (1999). La industria minera a nivel global tiene un estimado de 2.75 millones de empleos (Earthworks and Oxfam America 2004: 25).

²⁸⁷ Echavarría (2004); MMSD (2002: 315).

²⁸⁸ Análisis llevados a cabo en 16 países en desarrollo muestran que las mujeres representan en promedio cerca del 30 por ciento de la fuerza de trabajo de la ASM (MMSD 2002: 316 y el Consejo de las Naciones Unidas en temas Económicos y Sociales 1996, citado en MMSD 2002: 316).

²⁸⁹ MMSD (2002: 317); Echavarría (2004).

²⁹⁰ Para ejemplos en Camboya, ver Oxfam America (2004).

²⁹¹ MMSD (2002: 322).

²⁹² Echavarría (2004); MMSD (2002: 326); Hinton et al. (2002); Banco Mundial (2003: Vol. I, pp. 55–56).

organizaciones internacionales como las Naciones Unidas, el Banco Mundial y la OIT.²⁹³

Lo Usual

A pesar del creciente reconocimiento por parte de organizaciones internacionales como ILO, el Banco Mundial, y las Naciones Unidas sobre el potencial de la minería a pequeña escala para reducir la pobreza en los países en desarrollo, todavía se mantienen las tensiones entre mineros de pequeña escala y las compañías mineras. Ni los principios de sostenibilidad del ICMM, ni los de compañías específicas como Río Tinto y Anglo American abordan el tema de ASM, aunque algunas de estas compañías operan en áreas donde hay minería activa de pequeña escala.

Muchas compañías mineras tienden a ver a los mineros de pequeña escala como ilegales y adoptan estrategias legales para eliminarlos. Una vez que las compañías mineras han solicitado una concesión, frecuentemente apelan a la ayuda del gobierno para remover a los mineros de pequeña escala y enjuiciar a cualquiera que se resista a ser desalojado.

Temas Emergentes

Las posiciones en esta sección son apoyadas por instrumentos internacionales de derechos humanos, también por el Banco Mundial, la ILO, y las Naciones Unidas.²⁹⁴ En general, las compañías mineras están a la vanguardia cuando reconocen los derechos de mineros artesanales y de pequeña escala bajo la Declaración Preliminar de la ONU sobre Derechos Humanos (particularmente los artículos 9 y 12 referidos al desahucio involuntario), y bajo el Borrador Propuesto de Código de Conducta en Derechos Humanos para Compañías. Una compañía de vanguardia reconoce que los mineros artesanales y de pequeña escala han adquirido derechos bajo la Declaración sobre Progreso Social y Desarrollo; la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo; y el

²⁹³ A inicios de 1994, el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DESA) de las Naciones Unidas, reconoció que la ASM debería ser considerada desde la perspectiva del desarrollo socioeconómico y la erradicación de la pobreza (ver decisión 308). DESA hoy está operando proyectos piloto en áreas ASM en un número de países Africanos. La OIT ha expresado su interés en el tema desde la perspectiva de erradicación del trabajo infantil y ha incluido la Federación Internacional de Químicos, Energía, Minas y Sindicato General de Trabajadores en el proyecto. La Revisión de Industrias Extractivas del Banco Mundial recomendó un mayor involucramiento del Banco en ASM (Banco Mundial 2003). El Banco Mundial de igual manera ha sido anfitrión de la iniciativa conocida como iniciativa de Comunidades y Minería a Pequeña Escala (CASM) para explorar con mayor intensidad el potencial positivo de ASM. Ver Echavarría (2004).

²⁹⁴ Las organizaciones e instrumentos de las Naciones Unidas que abordan el tema de minería a pequeña escala incluyen la DESA de la ONU, la cual organizó un seminario con ECA de la ONU sobre “Minería Artesanal y de Pequeña Escala en Africa: Identificando las Mejores Prácticas y Construyendo Formas de Vida Sostenibles para las Comunidades” que fue llevado a cabo en Yaoundé, Camerún, del 19 al 22 de noviembre, 2002. El seminario resultó en una declaración sobre minería a pequeña escala “Identificando las Mejores Prácticas”. Ver Banco Mundial (2003); MMSD (2002); Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos Humanos, particularmente los artículos 9 y 12 en el caso de desalojo involuntario; la Propuesta de Código Voluntario en Derechos Humanos para las Compañías, Declaración sobre Progreso Social y Desarrollo; la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo; el Convenio Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Los mineros indígenas artesanales y de pequeña escala pueden también apelar a la Declaración Preliminar de la ONU sobre los Derechos de Pueblos Indígenas y OIT 169. Ver el pie de página anterior.

Convenio Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Los mineros indígenas artesanales y de pequeña escala también pueden apelar a la Declaración Preliminar de la ONU sobre Derechos de los Pueblos Indígenas y la ILO 169.

*(1) Las compañías mineras deberían involucrar a los mineros de pequeña escala y sus comunidades, ayudarlos a obtener un estatus legal, integrarlos al sector formal, ayudarlos a ganar acceso a los mercados, y proporcionarles recursos técnicos y educativos que les permitan trabajar de una forma ambiental y socialmente más sostenible.*²⁹⁵

Existe un creciente reconocimiento de que la ASM son la mayor fuente de empleo e ingreso familiar en algunas de las regiones más pobres del mundo y que emplea a muchas mujeres pobres.²⁹⁶ La Revisión de Industrias extractivas del Banco Mundial (EIR por sus siglas en inglés); la OIT; y el Departamento de la ONU de Asuntos Económicos y Sociales, Minería, Minerales y Desarrollo Sostenible²⁹⁷ apoyan este tema emergente, tal y como lo hacen algunas compañías mineras.²⁹⁸

(2) Las compañías mineras deberían adherirse a las guías de reasentamiento y compensación si los mineros de pequeña escala tienen que ser removidos de sus casas y lugares de trabajo.

Los mineros de pequeña escala no deberían ser reubicados sin su consentimiento. Si ellos consienten la relocalización, se les debería dar una compensación que los deje mejor de lo que estuvieron en su locación inicial. La siguiente sección trata de temas de relocalización y compensación que se aplica a mineros de pequeña escala y todas las comunidades afectadas.

H. Reasentamiento/Reubicación y Compensación

El tema de “desplazamiento y reasentamiento inducido por la minería” se ha vuelto tan prominente que ha adquirido su propio acrónimo —MINDR. Muchos investigadores han indicado que el desplazamiento de poblaciones es la mayor fuente de empobrecimiento asociada a grandes proyectos de desarrollo alrededor del mundo, en parte porque las poblaciones sujetas a reasentamiento tienden ya a ser pobres y marginadas.²⁹⁹ Los grandes proyectos de desarrollo (por ejemplo, represas y la extracción a gran escala de recursos) que desplazan poblaciones pueden ser la principal

²⁹⁵ Banco Mundial (2003: 55–56).

²⁹⁶ DESA de las Naciones Unidas; OIT; MMSD (2002); Banco Mundial (2003); y otros.

²⁹⁷ MMSD (2002: 401).

²⁹⁸ Placer Dome asesoró a mineros de pequeña escala para que obtuvieran un título legal y los permisos para extraer oro aluvial en una pequeña parte de su concesión de Las Cristinas, utilizando tecnologías ambientalmente amigables. Desde ese entonces, la compañía vendió los derechos de la concesión a una compañía minera junior llamada Crystallex, la cual buscó remover de manera forzada a los mineros de pequeña escala.

²⁹⁹ Atkinson (1998); Tujan and Guzman (1998); Akabzaa (2000); Palacin (1999); Cooperacion (1999); Kambell y MacKay (1999), citado en Sosa (2000); Sonnenberg y Muenster (2001); International Network on Displacement and Resettlement (www.displacement.net); International Alert (2005).

f fuente de inestabilidad social.³⁰⁰ El Banco Mundial ha reconocido la severidad de estos riesgos en su política de reasentamiento involuntario.³⁰¹ La Comisión Mundial de Represas ha identificado el no pago de compensaciones prometidas por reasentamiento como el mayor estrés para las poblaciones desplazadas por las represas.³⁰²

Las consecuencias en pobreza inducidas por el reasentamiento comúnmente incluyen a personas sin hogar y sin tierra, inseguridad alimentaria, mayor morbilidad y mortalidad, pérdida del empleo, marginación, pérdida del acceso a recursos comunes, pérdida del acceso a servicios públicos, pérdida de cohesión social, y riesgos a las poblaciones que reciben a los reasentados.³⁰³ En el caso de pueblos indígenas, el desplazamiento de sus territorios tradicionales también significa pérdida de identidad cultural y una amenaza a su existencia como pueblos. Además de los pueblos indígenas, las mujeres, niños y ancianos son los más vulnerables al reasentamiento.³⁰⁴

Al analizar los reasentamientos fracasados, Sonnenberg and Muenster (2001) han determinado que el empobrecimiento resultante fue causado por una falla de enfoque y de implementación de mecanismos que asegurarían la salud a largo plazo de las comunidades relocalizadas. Estos intentos de reasentamiento tendieron a un enfoque de expropiación y relocalización física en vez de un enfoque de restablecimiento de ingresos y desarrollo socio económico. De esta forma, los reasentamientos mencionados proporcionaron una compensación inadecuada e inapropiada y no facilitaron alternativas de “tierra por tierra”. No se establecieron mecanismos para hacer cumplir los compromisos del plan de reasentamiento y, por lo tanto, no hubo oportunidades para las comunidades de buscar rectificaciones. No fue recolectada información socioeconómica de línea de base y no fueron realizadas consultas apropiadas para las comunidades a relocalizar o aquellas que reciben a otras. Estos temas deben ser abordados por las compañías mineras antes de considerar un proyecto que requerirá reasentamiento y que se refleja en los Temas Emergentes descritos más abajo.

Lo Usual

Las instituciones financieras internacionales³⁰⁵ y las compañías y los gobiernos reconocen que el reasentamiento plantea serios riesgos a las comunidades afectadas por faenas mineras. Sin embargo, algunas pocas instituciones financieras y compañías reconocen que las comunidades no deberían ser reasentadas de manera involuntaria. El Parlamento Europeo se ha opuesto al reasentamiento forzado en una resolución que responde al EIR del Banco Mundial.³⁰⁶ A pesar de esto, las poblaciones son comúnmente desplazadas por proyectos mineros sin un acuerdo de consentimiento previo e informado y la “industria minera, las financieras y los gobiernos usualmente

³⁰⁰ MMSD (2002: 158).

³⁰¹ Política del Banco Mundial sobre reasentamiento involuntario (2001).

³⁰² MMSD (2002: 161)

³⁰³ MMSD (2002: 159); Sonnenberg y Muenster (2001).

³⁰⁴ Sonnenberg y Muenster (2001); Feeney (1995).

³⁰⁵ IFC (2002); World Bank (2004); ADB (1998); Equator Principles (Principios Ecuatoriales, www.equator-principles.com); Banco Interamericano de Desarrollo, Política Operacional sobre Reasentamiento Involuntario (www.iadb.org); Banco Japonés para la Cooperación Internacional (JBIC 2002); OCDE (1997).

³⁰⁶ Resolución del Parlamento Europeo (2004: punto 10 (c), PE 344.178\89) sobre la Revisión de Industrias Extractivas comisionada por el Banco Mundial (Banco Mundial 2003).

externalizan los costos del desplazamiento hacia la parte más débil —los desplazados.³⁰⁷ No existen estándares de amplia aplicación en la industria que establezcan en líneas generales cómo evaluar apropiadamente los costos de reasentamiento o mitigar sus impactos. Las personas reasentadas frecuentemente sufren los costos inmediatos mientras que los gobiernos asumen los costos a largo plazo.³⁰⁸

Temas Emergentes

Los temas emergentes listados abajo son reforzados por instrumentos internacionales de derechos humanos y procesos multiactores.³⁰⁹ También son apoyados por instituciones de préstamo³¹⁰ y algunas compañías.³¹¹

(1) El reasentamiento debería ser evitado tanto como sea posible y no debería ocurrir sin el consentimiento libre, previo e informado de los individuos afectados. Este último debe formalizarse en un documento de Acuerdo de Consentimiento obligatorio.³¹²

Las consecuencias negativas del desplazamiento y reasentamiento inducido por la minería son tan severas³¹³ —y los registros de una mitigación exitosa de los impactos negativos tan pobres³¹⁴— que el reasentamiento debería ser llevado a cabo solamente si no existe otra opción para el desarrollo de una mina y cuando exista el consentimiento escrito de las personas afectadas. Este enfoque es apoyado por la política del Banco Mundial sobre Reasentamiento Involuntario. Si el reasentamiento no puede ser evitado, como mínimo se deben desplegar todos los esfuerzos para minimizar sus impactos.

(2) Un reasentamiento voluntario debe ser precedido por una evaluación detallada de impacto de desplazamiento que evalúe todos los costos posibles para las comunidades e individuos que serán afectados por el desplazamiento, tanto directa como indirectamente.

Una evaluación detallada de impacto del desplazamiento debería evaluar las condiciones previas, impactos probables, la mitigación necesaria, el uso y la propiedad

³⁰⁷ MMSD (2002: 403).

³⁰⁸ MMSD (2002: 161).

³⁰⁹ MMSD (2002); Banco Mundial (2003: 38–39); WCD (2000); Banco Mundial (2001), Comité de las ONU sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales; Declaración de la ONU sobre Derecho al Desarrollo, 1986; Propuesta Preliminar/Borrador de la ONU sobre Código de Conducta en Derechos Humanos para las Compañías (2000: 24, E/CN.4/Sub.2/2000/WG.2/WP.1/Add.1, 25 de Mayo, 2000); Declaración Universal de la ONU sobre Derechos Humanos 1947; UNCED (1992: Principio 13); Dow Jones Newswires, 14 de Diciembre, 2004; Convenciones de Ginebra y Protocolos Adicionales I y II (www.genevaconventions.org).

³¹⁰ Ver pie de página 201.

³¹¹ Ver, el acuerdo de Tintaya de BHP Billiton. Han habido recientes protestas sociales sobre la mina Tintaya; para más información ver www.oxfamamerica.org/newsandpublications/news_updates/news_update.2005-06-10.3281933067.

³¹² Oxfam Community Aid Abroad (2004); Convenio Internacional sobre Derechos Económicos Sociales y Culturales, Comentario General No. 4 y No. 7, El Derecho a una Vivienda Adecuada (Art. 11(1) del Convenio), adoptado en la Sexta Sesión del Comité, 1991; Banco Mundial (2003: 58); International Alert (2005).

³¹³ MMSD (2002: 158-161); Banco Mundial (2001); WCD (2000); Oxfam Community Aid Abroad (2004).

³¹⁴ WCD (2000).

de la tierra y los recursos, y el rol cultural y espiritual de la tierra para las comunidades afectadas. Además, tales evaluaciones deberían tomar en cuenta la naturaleza particular del trabajo de la mujer, su relación con la tierra y los recursos naturales, y su rol social, cultural y espiritual en la comunidad. Las compensaciones y beneficios deberían estar basados en una evaluación independiente de las formas actuales de vida, las conexiones espirituales con la tierra y las posesiones, “incluyendo el valor de las actividades informales y recursos que no estén considerados a través de los derechos de propiedad.”³¹⁵

*(3) Las compañías deberían permitir un tiempo suficiente para la evaluación, consulta, participación de la gente afectada, adquisición de tierras alternativas, y reasentamiento.*³¹⁶

Este proceso puede tomar dos a tres años.³¹⁷ A aquellos que enfrenten un reasentamiento se les debe dar la oportunidad de participar completamente en la toma de decisiones para el proceso de reasentamiento, también se les debe ofertar opciones y alternativas en el resultado final. Las comunidades que posiblemente hospeden a los reasentados también deberían ser completamente consultadas a través del proceso.

*(4) La ausencia de títulos legales no debería constituir una barrera para la compensación en el proceso de reasentamiento.*³¹⁸

Los pobres en muchos países en desarrollo no poseen títulos legales sobre las tierras en que viven y trabajan. En vez de descartar a estas personas como “intrusos” ilegales, las compañías deberían operar de acuerdo al derecho internacional de derechos humanos y la mejor práctica. Es decir que las compañías no deberían buscar la ayuda de los gobiernos para hacer a un lado a la gente de la tierra proporcionada a la compañía bajo un acuerdo de concesión sin un debido proceso.

(5) Los individuos reasentados deberían tener una mejor situación de la que tenían antes del reasentamiento.

El EIR del Banco Mundial, la Comisión Mundial de Represas, las ONGs, y el informe del MMSD³¹⁹ reconocen la importancia de asegurar que la forma de vida de las personas reasentadas sea mejorada en comparación con las condiciones en las que vivían anteriormente. Para lograr esta meta, las compañías deberían asegurarse de que las personas afectadas y las comunidades participen en las negociaciones y planes de reasentamiento. A las personas que cuentan con tierra para una agricultura de subsistencia o como forma de vida, la compensación debería incluir un reemplazo de tierra de igual o mejor valor que la que pierden.³²⁰

³¹⁵ Banco Mundial (2003: 58).

³¹⁶ International Alert (2005).

³¹⁷ Ibid.

³¹⁸ Ibid.

³¹⁹ Banco Mundial (2003: 58); Oxfam Community Aid Abroad (2004: 25); MMSD (2002: 160); WCD (2000: XXXV); Dow Jones Newswires, 14 de diciembre, 2004.

³²⁰ Un ejemplo es el del acuerdo de BHP Billiton-Tintaya. El acuerdo establece que BHP Billiton adquirirá nuevas tierras para cada una de las cinco comunidades afectadas, basado en la cantidad de tierra

(6) Ningún desplazamiento debería tener lugar hasta que todos los riesgos probables y resultados hayan sido evaluados independientemente para hombres y mujeres, haya sido establecido un acuerdo obligatorio, haya sido proporcionada una compensación, hayan sido asignadas tierras alternativas, hasta que la gente haya tenido la oportunidad de empezar a reconstruir en la nueva ubicación, y hasta que las políticas y facilidades que permitan a la gente reasentada preservar o incrementar su estándar de vida estén dadas.³²¹ Adicionalmente, los individuos reasentados deberían ser capaces de acceder a mecanismos independientes de queja y resolución de disputas.³²²

Las compañías deberían asegurarse de que a las comunidades se les de la oportunidad de sopesar los costos y los beneficios y negociar los términos del reasentamiento. Esto debería incluir una evaluación de costos de reasentamiento y los arreglos organizativos propuestos. Debería desarrollarse un acuerdo de reasentamiento legalmente obligatorio, con la participación de las personas afectadas y las comunidades. Los planes de reasentamiento deberían ser planificados como programas de desarrollo integrales, dirigidos a mejorar los estándares de vida. La consulta debe ser mantenida luego del reasentamiento, y debería llevarse un monitoreo regular del programa para asegurar la restauración de la forma de vida.³²³

Los acuerdos deberían incluir información respecto a los planes de recuperación y de cierre de la compañía. Los detalles de estos planes deberían abordar la disponibilidad post cierre de las tierras perdidas por la minería y un esquema de las opciones de retorno a la tierra para la gente reasentada. El acuerdo también debería proporcionar un financiamiento adecuado para cubrir todos los costos del reasentamiento y debería detallar los arreglos de beneficios para las personas reasentadas. Debido a que los patrones de uso de la tierra y de los recursos naturales de mujeres y hombres podrían variar, las necesidades de las mujeres deberían ser consideradas de forma separada. Las mujeres deberían tener acceso igualitario a los títulos legales de tierra en las cuales serán reasentadas.³²⁴

El acuerdo también debería asegurar que las personas sean reasentadas tan cerca como sea posible a otros miembros de su comunidad y debe proporcionar programas económicos y oportunidades de capacitación y entrenamiento laboral. Las personas reasentadas deberían tener acceso a los mismos beneficios que tienen otros miembros de comunidades afectadas como, por ejemplo, trabajos relacionados con la mina, rentas compartidas y otros beneficios. Si las personas reasentadas son reubicadas en asentamientos ya establecidos, deberían hacerse todos los esfuerzos para asegurar su integración social y económica dentro de la comunidad establecida, de tal manera que los efectos negativos en ambas comunidades sean minimizados.³²⁵

expropiada por el gobierno y subsecuentemente comprada por la compañía, más 25-50 por ciento en tierras adicionales, dependiendo de la calidad de tierra y según sea determinado por las comunidades (Comunidades en Perú, Mina de Cobre logra un Acuerdo Histórico," 21 de diciembre, 2004). (Ver www.oxfamamerica.org/newsandpublications/news_updates/archive2004/Tintayaagreement.)

³²¹ Oxfam Community Aid Abroad (2004: 25).

³²² Banco Mundial (2003: 58).

³²³ International Alert (2005).

³²⁴ Oxfam Community Aid Abroad (2004: 26).

³²⁵ Ibid.

Los programas de reasentamiento deberían ser planificados como programas de desarrollo, dirigidos a mejorar los estándares de vida, y la consulta debería ser mantenida luego del reasentamiento, junto con un monitoreo regular de la restauración de la forma de vida.³²⁶

*(7) Las compañías deberían promocionar el establecimiento de mecanismos de resolución de disputas de tal manera que las mujeres y hombres afectados puedan participar libremente en la implementación exitosa del programa de reasentamiento. Cualquier queja deberían ser reconocida, registrada y tratada expeditamente de una manera pre acordada.*³²⁷

*(8) En caso de que estos esfuerzos no proporcionen una mejor calidad de vida en el plazo de tiempo originalmente acordado, deberían ser entregados bonos de desempeño o seguros de reasentamiento.*³²⁸

Los informes producidos como resultado de varios e importantes procesos multiactores que incluyen el EIR del Banco Mundial, la Comisión Mundial de Represas y el proyecto MMSD, apoyan este enfoque. Varias ONGs también apoyan fuertemente los principios antes mencionados.³²⁹ Algunas compañías como BHP, han encontrado que implementando por los menos ciertos aspectos de este enfoque pueden ayudar a evitar un malestar en la comunidad cuando una mina es desarrollada.³³⁰

*(9) Todos los pagos y gastos referidos al reasentamiento y la compensación deberían ser públicamente revelados para asegurar responsabilidad y transparencia, y contrarrestar las acusaciones de corrupción o mal uso de los fondos.*³³¹

Es importante que todos los aspectos financieros del reasentamiento sean transparentes. Esto protege a las compañías y a los gobiernos de acusaciones de malversación o una mala distribución de los fondos y proporciona la base para resolver injusticias referidas a los mayores beneficios de la gente reasentada.

I. Derechos Humanos y Temas de Seguridad

Amnistía Internacional ha indicado que “la violencia e inestabilidad en muchos países hoy han hecho que las compañías defiendan a su personal y su propiedad usando guardias armados y/o a través de arreglos con las fuerzas de seguridad de los Estados. Estos arreglos algunas veces han contribuido directamente a violaciones de derechos humanos, como ataques contra los manifestantes pacíficos con uso excesivo de la fuerza.”³³² Amnistía, además, hace notar que “en ciertos países las industrias extractivas han estado vinculadas con abusos de derechos humanos y conflictos civiles. Tales

³²⁶ International Alert (2005).

³²⁷ International Alert (2005).

³²⁸ Banco Mundial (2003: 58).

³²⁹ MMSD (2002: 403).

³³⁰ *Dow Jones Newswires*, 14 de diciembre, 2004.

³³¹ International Alert (2005).

³³² Amnesty International (1998: 3).

abusos han sido documentados, por ejemplo, en casos donde el ejército ha sido convocado para proteger proyectos de industrias extractivas.³³³

Varias de las áreas ricas en minerales del mundo están también entre las más políticamente inestables. Dado el potencial de malestar social asociado a la minería a través del desarraigo social de las comunidades afectadas, los proyectos mineros pueden intensificar las tensiones existentes o provocar injusticias adicionales.³³⁴ La riqueza derivada de la minería también puede llegar a ser una fuente de recursos para alimentar conflictos armados existentes.³³⁵ La conexión entre los proyectos mineros y la intensificación de conflictos alrededor del mundo ha sido bien documentada.³³⁶

La ley Internacional en derechos humanos, en lo que toca a la minería, aborda temas referidos a medidas de seguridad y tratativas con grupos armados, lo que incluye:

- Las Convenciones de Ginebra y los Protocolos Adicionales I y II;
- La Convención de la ONU contra el Reclutamiento, Uso, Financiamiento y Entrenamiento de Mercenarios; y
- La Convención Internacional para la Supresión del Financiamiento al Terrorismo.³³⁷

El derecho humanitario internacional trata directamente los temas que surgen de conflictos;³³⁸ por ejemplo, la Comisión Internacional de la Cruz Roja ha establecido siete reglas básicas de ley humanitaria en conflictos armados.

Finalmente, los códigos de conducta relevantes, los principios, y los estándares internacionales con respecto a este tópico incluyen lo siguiente:

- Los Principios Voluntarios de EEUU/Reino Unido sobre Seguridad y Derechos Humanos;
- Las Normas Preliminares de la ONU (UN Draft Norms) sobre Responsabilidad de las Corporaciones Transnacionales y otras empresas con Respecto a los Derechos Humanos;
- El Código de Conducta de la ONU para los Funcionarios que hacen Cumplir la Ley; y

³³³ Ibid.: 3.

³³⁴ MMSD (2002: 192).

³³⁵ Ibid.: 192.

³³⁶ MMSD (2002: 206–07); Banco Mundial (2003: 42). Ver también los múltiples casos documentados por Global Witness at www.globalwitness.org. dada la gran convergencia entre las operaciones de compañías mineras en zonas de conflicto y el incremento de la violencia como resultado de las operaciones mineras, un fuerte argumento de algunos grupos es que las compañías mineras deberían evitar operaciones en zonas de conflicto.

³³⁷ International Alert (2005).

³³⁸ El derecho humanitario internacional y el derecho internacional de derechos humanos son complementarios. Ambos buscan proteger a las personas, pensando en diferentes circunstancias y en diferentes formas. El derecho humanitario se aplica en situaciones de conflicto armado, mientras que los derechos humanos, o por lo menos algunos de ellos, protegen a la persona en todo momento, en tiempos de paz o guerra. El propósito del derecho humanitario es la protección de víctimas al limitar el sufrimiento causado por la guerra, por otro lado, leyes derecho de los derechos humanos busca proteger a la persona y su desarrollo. (ver www.icrc.org/Web/Eng/siteeng0.nsf/html/section_ihl_and_human_rights?OpenDocument).

- Los Principios Básicos sobre el Uso de la Fuerza y Armas de Fuego por parte de los Funcionarios que hacen Cumplir la Ley.³³⁹

Lo Usual

Con base en los testimonios de las consultas del EIR, lo que incluye los testimonios en la Región Asia-Pacífico, Europa del Este, y Asia Central, los autores del informe del EIR indicaron que recibieron “muchos testimonios” respecto a milicias, policiales, militares y privadas “involucradas en asegurar a la compañía el control del territorio y proteger sus operaciones.” El informe también sacó a la luz preocupaciones referentes a “cuando surgen los conflictos entre corporaciones y los intereses de comunidades locales, se reportan abusos y violaciones de derechos humanos.”³⁴⁰

Muchas compañías mineras continúan operando en zonas de conflicto. En tales casos, las compañías usualmente cuentan con fuerzas de seguridad privadas, paramilitares y personal armado para asegurar sus bienes, resultando en potenciales y reales abusos contra los derechos humanos. Algunas compañías reconocen que las fuerzas de seguridad privadas crean problemas en el aseguramiento de las buenas relaciones con las comunidades afectadas. Sin embargo, las compañías mineras generalmente no llevan a cabo evaluaciones independientes para estimar el impacto de sus operaciones en el incremento de los conflictos existentes y en el potencial para crear nuevos.³⁴¹

Temas Emergentes

Las siguientes posiciones son reforzadas a través de los instrumentos internacionales de derechos humanos, humanitarios y de refugiados, y por los procesos multiactores.³⁴² También son apoyadas por ONGs, algunos gobiernos³⁴³ y compañías.³⁴⁴

³³⁹ International Alert (2005).

³⁴⁰ Banco Mundial (2003: 42).

³⁴¹ Algunos argumentan que a pesar de los avances en investigación académica en estos tópicos, los resultados no se han traducido en mejores prácticas (International Alert 2005).

³⁴² Amnistía Internacional (1998); MMSD (2002: 192–93); Banco Mundial (2003); Oxfam Community Aid Abroad (2004); Código de Conducta de la ONU para los Funcionarios que hacen Cumplir la Ley, Principios Básicos de la ONU sobre el Uso de la Fuerza y Armas de Fuego por parte de los Funcionarios que hacen Cumplir la Ley; Declaración Internacional de Derechos Humanos de la ONU 1948; Principios Voluntarios de EEUU/Reino Unido sobre Seguridad y Derechos Humanos; Artículo 3 UDHR (“Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona.”); Artículo 5 UDHR (“Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes.”); Artículo 9 (“Nadie podrá ser arbitrariamente detenido, preso ni desterrado.”).

³⁴³ La publicación de International Alert 2005, Una Práctica en Negocios Sensibles a los Conflictos: Guía para Industrias Extractivas, al cual se hace referencia en este capítulo provino de diálogos multiactores referidos a las discusiones del Global Compact y fue financiada por los gobiernos de Canadá, Suiza, Reino Unido y Suecia.

³⁴⁴ Las compañías mineras participaron en el proceso multiactores del Global Compact, el cual informa algunos de estos Temas Emergentes.

*(1) Las compañías deberían llevar a cabo una evaluación independiente de impacto sobre conflictos para evaluar el riesgo de provocar o exacerbar conflictos violentos o que atenten sobre la paz por sus operaciones. Las compañías deberían evitar invertir en áreas donde el riesgo de conflictos violentos es alto (por ejemplo, en áreas de guerra civil o conflicto armado).*³⁴⁵

La prevención de crisis y el manejo de conflictos es un enfoque relativamente nuevo en el campo de políticas de desarrollo. Desde los noventa, las instituciones financieras internacionales (particularmente el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional), la OCDE, y ciertos ministerios gubernamentales que trabajan en desarrollo han considerado el rol que la asistencia al desarrollo puede jugar en la prevención de crisis y manejo de conflictos.³⁴⁶ Un grupo de trabajo establecido por la OCDE para considerar estos temas también examinó el impacto potencial que la asistencia al desarrollo podría tener sobre los conflictos existentes y examinó los medios para medir este impacto a través de una “Evaluación de Impacto para los Conflictos y la Paz.”³⁴⁷ Desde entonces, los gobiernos de Holanda, Alemania y Canadá han desarrollado una herramienta práctica —un “paquete de recursos guía” para la evaluación de impacto para los conflictos y la paz (PCIA por sus siglas en inglés).³⁴⁸ Las compañías mineras pueden adaptar estas guías cuando operan en áreas políticamente inestables.

Una evaluación de riesgo debería estar preparada para identificar los riesgos en seguridad que la compañía y las comunidades adyacentes podrían enfrentar. Tal evaluación debería considerar la extensión geográfica de la violencia potencial con relación a las operaciones de la mina. También debería evaluar el registro de derechos humanos del personal y los contratistas externos que la mina podría contratar para protegerse a sí misma (por ejemplo, fuerzas de seguridad pública, paramilitares, policía local o nacional o fuerzas privadas de seguridad). La evaluación debería considerar si la judicatura local tiene la capacidad de detener a los que violan el derecho humanitario internacional para que respondan, analizar las causas potenciales de la violencia en el área de la mina y la reputación de los líderes clave o los tomadores de decisiones en el área en cuanto a su adhesión a los derechos humanos y el derecho humanitario internacional.³⁴⁹

(2) Las compañías que operan en zonas de conflicto o que usan guardias de seguridad armados deberían guiarse por todos los principales acuerdos internacionales de derechos humanos, leyes humanitarias internacionales, y leyes sobre refugiados. Sus fuerzas de seguridad nunca deberían ser usadas para abordar conflictos entre la compañía y las mujeres y hombres de la comunidad o conflictos entre la compañía y sus trabajadores.

Un amplio rango de instrumentos internacionales de derechos humanos y humanitarios establecen normas para respetar los derechos humanos y deberían guiar el

³⁴⁵ MMSD (2002: 195); ver las guías en International Alert (2005).

³⁴⁶ OCDE (1997).

³⁴⁷ Klingebiel (2001); Bush (1998).

³⁴⁸ Ver network.idrc.ca/en/ev-60789-201-1DO_TOPIC.html

³⁴⁹ International Alert (2005).

comportamiento corporativo cuando operan en zonas de conflicto.³⁵⁰ Las compañías también deberían apoyar el Global Compact de la ONU,³⁵¹ los Principios Globales Sullivan, y los Principios Voluntarios de EEUU/Reino Unido sobre Seguridad y Derechos Humanos.³⁵² Estos acuerdos voluntarios comprometen a sus signatarios a guiarse por los acuerdos internacionales de derechos humanos y evitar el uso de fuerzas militares en sus operaciones. Las compañías que operan en zonas de conflicto o que usan guardias de seguridad armados deberían también ajustarse a los Principios de Derechos Humanos de Amnistía Internacional, al Código de Conducta sobre Asistencia Humanitaria de la Comisión Internacional de la Cruz Roja y las Guías de la OCDE para Empresas Multinacionales. Los acuerdos humanitarios internacionales como las convenciones de Ginebra y los estatutos de Roma contienen provisiones que se aplican no sólo a los Estados, sino también a las personas que podrían estar trabajando para una compañía minera.

*(3) Las compañías no deberían operar en áreas que requieran del uso de fuerzas militares o seguridad excesiva para mantener sus operaciones, en aquellas condiciones que son probables de resultar en abusos a los derechos humanos. Las compañías tampoco deberían pagar o proporcionar apoyo logístico u otro apoyo a la policía o fuerzas armadas del país como retribución por los servicios de seguridad en la mina.*³⁵³

La presencia de fuerzas militares empleadas por una compañía minera o para hacer proteger los intereses de una compañía minera no conduce a asegurar el que las comunidades puedan expresar sus preocupaciones sobre la faena. La libertad de asociación, además de ser considerada como el corazón de los derechos humanos, es necesaria para que las comunidades expresen el consentimiento libre, previo e informado, o su inexistencia. Las compañías socialmente responsables no se oponen a las manifestaciones pacíficas —y desaniman activamente a las agencias de gobierno a oponerse a ellas.³⁵⁴

³⁵⁰ Los ejemplos incluyen la Declaración Universal de Derechos Humanos de la ONU 1948; el Convenio Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos; el Convenio Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Convenio Contra la Tortura y otro Tratamiento o Castigo Cruel, Inhumano o Degradante; la Convención de la ONU contra el Reclutamiento, Uso, Financiamiento y Entrenamiento de Mercenarios; la Convención Internacional para la Supresión del Financiamiento al Terrorismo; la Convención sobre Derechos del Niño; la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migrantes; las Convenciones de Ginebra y los Protocolos Adicionales I y II; las Normas Preliminares de la ONU de Responsabilidad de las Corporaciones Transnacionales y otras Empresas con Respeto a los Derechos Humanos; el Código de Conducta de la ONU para los Funcionarios que hacen Cumplir la Ley, y los Principios Básicos sobre el Uso de la Fuerza y Armas de Fuego por parte de la Ley.

³⁵¹ El Global Compact contiene 10 principios en las áreas de derechos humanos, laboral, ambiente, y anticorrupción que gozan de un consenso universal derivado de la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Declaración de la OIT sobre Principios Fundamentales y Derechos en el Trabajo, la Declaración de Río sobre Ambiente y Desarrollo, la Convención de la ONU Contra la Corrupción. Ver www.unglobalcompact.org

³⁵² Banco Mundial (2003: Vol I., p. 42); Los “Principios Voluntarios” fueron desarrollados por los Estados Unidos y el Reino Unido, posteriormente se unieron Holanda y Noruega. La meta fue la de desarrollar principios guía para políticas de seguridad de una forma consistente con los Derechos Humanos (International Alert 2005).

³⁵³ Oxfam Community Aid Abroad (2004: 26).

³⁵⁴ Ibid.

*(4) Las compañías no deberían adoptar políticas que creen o intensifiquen divisiones en las comunidades, incluyendo la contratación como guardias de seguridad de enemigos tradicionales de las comunidades locales o una facción de un grupo interno de la comunidad.*³⁵⁵

*(5) Las compañías deberían cooperar con las ONGs de prevención y resolución de conflictos para aliviar los conflictos existentes.*³⁵⁶

*(6) Las compañías deberían declarar en sus contratos con personal de seguridad las condiciones bajo las cuales se podría usar la fuerza. Estos contratos deberían ser públicos.*³⁵⁷

Las compañías socialmente responsables no cuentan con la acción policial o militar para resolver sus problemas de sus relaciones con las comunidades.³⁵⁸ Todo el personal de seguridad de la compañía debería ser capacitado para respetar los derechos de la comunidad local.³⁵⁹ Para asegurar que el personal de seguridad de la compañía no viole los derechos de las comunidades locales, todas las fuerzas de seguridad de la compañía deberían ser adecuadamente capacitadas en temas de derechos humanos y adherir al Código de Conducta de la ONU para Funcionarios que hacen Cumplir la Ley y a los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley. Estas guías establecen límites sobre el uso de armas de fuego y requieren informes y revisiones cuando la más mínima fuerza es usada.³⁶⁰

Las compañías socialmente responsables revisan los antecedentes de los candidatos a formar parte del personal de seguridad y declinan contratar cualquier persona con un pasado de abusos a los derechos humanos.³⁶¹ Las compañías deberían registrar e informar a las autoridades de la ley y la prensa, cualquier denuncia creíble de abusos a los derechos humanos cometida por sus fuerzas de seguridad para posibilitar investigaciones y acciones para prevenir una recurrencia.³⁶² La seguridad e integridad de las fuentes deberían ser protegidas.³⁶³

³⁵⁵ Ibid.

³⁵⁶ MMSD (2002: 195).

³⁵⁷ Amnesty International (1998).

³⁵⁸ Oxfam Community Aid Abroad (2004).

³⁵⁹ Amnesty International (1998).

³⁶⁰ Ibid.

³⁶¹ Ibid.

³⁶² International Alert (2005).

³⁶³ Ibid.

*(7) Las compañías deberían asegurarse de que su infraestructura minera y sus propiedades, como vehículos o explosivos, no sean usados para agravar el conflicto y que las rentas económicas de la minería no sean usadas para provocar o prolongar conflictos civiles o apoyar a gobiernos que violen los derechos humanos.*³⁶⁴

Las rentas provenientes de la extracción de recursos minerales de alto valor han alimentado conflictos violentos y guerras civiles en algunos países en desarrollo. En otros países las rentas de la minería han sido usadas para apoyar regímenes represivos.³⁶⁵ Este tema fue reconocido por el EIR del Banco Mundial³⁶⁶ y es una fuente de preocupación para muchas ONGs, gobiernos y algunas instituciones financieras.³⁶⁷ En un reconocimiento a este problema, el gobierno del Reino Unido y varias compañías grandes de industrias extractivas han firmado la Iniciativa de Transparencia en las Industrias Extractivas (EITI por sus siglas en inglés), la cual compromete a sus signatarios a divulgar los pagos a los gobiernos (o los recibidos por las compañías) como resultado del desarrollo de la industria extractiva. Apoyada por una amplia coalición de ONGs de derechos humanos y gobernanza, la campaña Publica lo que Pagas promueve que las compañías y los gobiernos firmen e implementen el acuerdo EITI.³⁶⁸ Las compañías deberían divulgar las estadísticas desagregadas sobre los pagos que realizan a los gobiernos de tal manera que los grupos de la sociedad civil y las comunidades afectadas puedan determinar de una mejor manera la forma y destino en que han sido desembolsados los recursos (ver capítulo 4 sobre Gobernanza).

³⁶⁴ Ibid.

³⁶⁵ Burma es un ejemplo

³⁶⁶ Banco Mundial (2003: Vol. I, p. 9)

³⁶⁷ Los intentos para abordar este tema incluyen a la Convención de la OCDE para Combatir la Corrupción de Funcionarios Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales, la Convención de la ONU contra la Corrupción, el Global Compact de la ONU, el Código del FMI de Buenas Prácticas en transparencia, los Principios de Wolfsberg, la Segunda Directiva de la EU sobre Lavado de Dinero, las guías de la OCDE para Empresas Multinacionales, el Comité de Basilea para Supervisiones Bancarias, los Equator Principles, y la Convención Interamericana de OAS contra la Corrupción.

³⁶⁸ La coalición Publica lo que Pagas, constituida por más de 280 ONGs en todo el mundo, aboga por la divulgación obligatoria de los pagos realizados por las compañías petroleras, gasíferas y mineras a todos los gobiernos por la extracción de los recursos naturales. Esto es un primer paso necesario hacia un sistema más responsable para el manejo de las rentas en países en desarrollo ricos en recursos.

CAPITULO 4: ASEGURANDO UNA BUENA GOBERNANZA

I. Introducción

Una condición importante para una minería responsable es la existencia de estándares ambientales y sociales y regulaciones fuertes, sin embargo, ello no es suficiente para asegurar que las compañías operen con los mejores estándares posibles. De acuerdo a la Revisión de Industrias Extractivas (EIR por sus siglas en inglés) del Banco Mundial, la inversión en los sectores de industrias extractivas debería ocurrir solamente si existen condiciones adecuadas de gobernanza y salvaguardas.³⁶⁹ Las evaluaciones internas del Banco también han remarcado la necesidad de una buena gobernanza en los sectores de industrias extractivas.³⁷⁰

Los capítulos 2 y 3 de este marco básico ya han abordado los Temas Emergentes clave referidos a gobernanza a nivel de un proyecto específico, como por ejemplo: la necesidad de monitoreo y supervisión para asegurar que los operadores cumplan sus compromisos y las regulaciones existentes (Sección 2.II.M); la oportunidad para la sociedad civil de participar activamente en el desarrollo de una mina (Sección 3.II.B); el acceso de la sociedad civil a información adecuada y apropiada acerca de proyectos mineros futuros y en curso (Sección 3.II.C); y el acceso de la sociedad civil a compensaciones judiciales para el caso de que existan desacuerdos con el operador de la mina (Sección 3.II.D y 3.II.G). Este capítulo examina los temas de gobernanza a escala nacional o corporativa, como la transparencia con la cual las compañías y gobiernos reconocen los pagos que reciben y el grado en el que las compañías informan y pueden hacerse responsables por el progreso de sus compromisos establecidos previamente.

II. Informes y Responsabilidad

El grado en el cual puede hacerse responsables a las compañías por los compromisos que hicieron es una salvaguarda importante para asegurar que la minería se lleve a cabo de una manera ambiental y socialmente responsable. Muchas compañías han entendido esto y han incluido este compromiso en sus informes anuales o en sus informes corporativos de sostenibilidad, sin embargo, una verdadera responsabilidad requiere también el que los terceros interesados tengan la posibilidad de evaluar el progreso de la compañía en el cumplimiento de sus compromisos. La siguiente sección examina los Temas Emergentes referentes a los informes de los compromisos corporativos previamente asumidos y a la posibilidad de hacer responsables a las empresas por el progreso de sus compromisos en la práctica.

³⁶⁹ Banco Mundial (2003).

³⁷⁰ Liebenthal et al. (2005).

A. Informes

Lo Usual

Un reporte anual de sostenibilidad de la compañía es frecuentemente una herramienta clave por la cual se comunica a los actores externos el avance de los compromisos corporativos. Muchas grandes compañías mineras e instituciones financieras internacionales producen informes anuales de sostenibilidad, los cuales buscan documentar el progreso de la compañía sobre sus metas de sostenibilidad declaradas. Los bancos privados recién están empezando a informar sobre temas de sostenibilidad ambiental y social referentes a sus inversiones.

Temas Emergentes

(1) Las empresas deberían informar sus progresos en el cumplimiento de sus objetivos sociales y ambientales concretos a través de indicadores específicos y medibles que puedan ser independientemente verificados. Tal información debería ser desagregada a nivel de proyectos o faenas específicas.

Existe generalmente un amplio apoyo a que las compañías elaboren informes más detallados y verificables, de tal manera que los actores puedan evaluar el avance hacia el logro de metas específicas ambientales y sociales. Los informes corporativos en el sector minero han variado en calidad y no ha sido desarrollado un marco común de referencia. La Iniciativa Global de Informes (GRI por sus siglas en inglés) defiende un enfoque unificado entre los sectores para los informes de sostenibilidad, a través de sus Guías para Informes de Sostenibilidad, la cual tuvo su última actualización en el 2002. Toda la estructura de informes de la GRI está desarrollada en base a 11 principios centrales (ver Cuadro 1), por otro lado, la GRI desarrolla guías de informe suplementario por sector.

Cuadro 1: Principios para Informar Sostenibilidad

El Borrador de la GRI *Metals and Mining Sector Supplement*, incluye principios centrales para los informes de sostenibilidad corporativa. Estos principios generales están hechos para formar el marco para todos los informes de sostenibilidad corporativa, para tomar decisiones sobre lo que se debe informar, para asegurar la calidad y confiabilidad de los informes y para proporcionar un acceso oportuno a los informes.

1. *Transparencia*: Las corporaciones deberían divulgar los procedimientos, metodologías y suposiciones usadas al preparar sus reportes.
2. *Inclusividad*: Las compañías deberían involucrar regularmente a los actores para asegurar la calidad de sus informes
3. *Auditabilidad*: Los datos deberían ser compilados y divulgados, de tal manera que estén en condiciones de ser revisados por auditores externos.
4. *Información Completa*: Todo material de información para evaluar el desempeño económico, ambiental y social de la compañía debería ser incluido.
5. *Relevancia*: La información que alcanza un umbral de importancia debería ser informado.
6. *Contexto de Sostenibilidad*: Las compañías deberían buscar evaluar su desempeño en el amplio contexto social y ecológico de sus operaciones, donde tales informes aporten significativamente a lo ya informado
7. *Precisión*: Las compañías deberían esforzarse para lograr un gran nivel de exactitud con un mínimo margen de error en los datos que se informan, de tal manera que los usuarios puedan interpretar la información con un alto grado de confianza.
8. *Neutralidad*: Los reportes deberían evitar sesgos en la selección y presentación de datos, y deberían esforzarse por lograr un balance cuando se evalúa el desempeño de la compañía.
9. *Comparabilidad*: Los límites y alcance de los informes deberían ser consistentes para permitir comparaciones a lo largo del tiempo.
10. *Claridad*: Las compañías deberían buscar proporcionar información que sea útil para el mayor número de actores, a la vez de mantener un adecuado nivel de detalle.
11. *Oportunidad*: Los informes deberían ser producidos de una forma regular de tal manera que se ajuste a las necesidades de los actores.

Fuente: GRI, “Una versión resumida de las Guías para los Informes de Sostenibilidad en su Versión del 2002, Integrada con el Suplemento Preliminar del Sector Metales y Minería,” Agosto, 2004, pp. 10–11.

Junto con el ICMM, la GRI produjo un suplemento para el sector minero, el cual fue publicado en Febrero del 2005. Este suplemento ajusta el marco de la GRI a las compañías mineras para que sea usado en sus informes de responsabilidad social corporativa e incluye los siguientes indicadores económicos, ambientales y sociales centrales.

Económicos

- Porcentaje de fuerza laboral proveniente de la comunidad local;
- Porcentaje de bienes comprados localmente;
- Pagos de compensación;
- Inversión en infraestructura pública; y
- Valor añadido a nivel de país.

Ambientales

- Prácticas de manejo de Residuos;
- Manejo de las emisiones fugitivas (por ejemplo, polvo) y las emisiones provenientes de fuentes móviles y estacionarias;
- Producción de residuos en lugares específicos (categorizados como residuos peligrosos y no peligrosos)

- Incidentes ambientales significativos, emisiones atmosféricas, uso de energía, potencial de lixiviados metálicos y drenaje ácido; tierra alterada y rehabilitada, e incidentes que afectan a grupos indígenas;
- Cantidad de tierra poseída en propiedad, alquilada y manejada para usos extractivos, incluida la cantidad de tierra alterada y rehabilitada;
- Lugares con planes de manejo de biodiversidad establecidos; y
- Políticas para el manejo de materiales, incluidas la eco-eficiencia y el manejo de materiales.

Sociales

- Demostración de que las políticas corporativas para la seguridad del personal apoyan los principios de derechos humanos;
- Planes de desarrollo económico de la comunidad, lo que incluye la fuente de ingreso de la comunidad, acceso a servicios, acceso a recursos naturales y de capital y acceso a capacitación ocupacional;
- Coordinación con agencias involucradas en temas de formas de sustento (por ejemplo, alivio a la pobreza);
- Procesos para la identificación y protección de recursos naturales críticos para el mantenimiento de la forma de vida de la comunidad (por ejemplo, agua, plantas y fauna);
- Procedimientos para identificar la tierra de la comunidad y los derechos consuetudinarios, así como los mecanismos de queja utilizados;
- Número de nuevos casos de enfermedades ocupacionales por tipo y programas para prevenir enfermedades;
- Enfoques para la preparación ante situaciones de emergencia que involucran a la comunidad;
- Políticas de reasentamiento y actividades;
- Porcentaje de sitios con planes de cierre que cubren aspectos sociales, económicos y ambientales; y
- Programas para mineros artesanales y de pequeña escala.

Earthworks (una ONG ambientalista) ha abogado por la inclusión de informes mineros más específicos dentro de las guías de la GRI para el sector de metales.³⁷¹ Los informes detallados con datos desagregados por proyectos son útiles para los actores interesados en evaluar si las compañías están cumpliendo sus compromisos de sostenibilidad. Sin embargo, el marco de la GRI fue diseñado para informes de sostenibilidad corporativa en vez de suministrar información a nivel de proyecto o lugar específico. Debido a que los indicadores no están más desagregados, el suplemento del sector minero es limitado en su habilidad para informar a los actores sobre si las compañías están operando de una manera ambiental y socialmente responsable. Algunas compañías ya están proporcionando informes anuales por proyecto específico con tal información; por ejemplo, los informes de sostenibilidad de cada una de las minas de Placer Dome están disponibles en la página web de la compañía.

³⁷¹ P. Sampat and A. Septoff, “Comentarios al Mining Sector Supplement de la GRI” presentados a nombre de Earthworks, 13 de August, 2004.

(2) Las instituciones financieras deberían informar los riesgos sociales y ambientales asociados a préstamos de dinero en el sector minero.

Aunque la mayoría de las instituciones financieras públicas y un número creciente de instituciones financieras privadas están produciendo informes anuales de sostenibilidad, actualmente no existen protocolos de informe estandarizados para este sector. La GRI está en el proceso de desarrollar un suplemento para el sector financiero, tal y como se ha hecho para el sector de metales y minería.

Las instituciones financieras públicas actualmente están liderando el camino hacia una mayor divulgación de los riesgos ambientales y sociales asociados con sus prácticas de préstamos. De las 15 agencias de crédito a la exportación en los países de la OCDE, casi todas divulgan sus políticas ambientales en sus páginas web y aproximadamente dos tercios proporcionan por lo menos cierta información de sus proyectos más sensibles.³⁷² Los bancos multilaterales y de desarrollo regional (por ejemplo el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Asiático de Desarrollo) también hacen públicos sus reportes sobre proyectos sensibles propuestos y aprobados, a través de su web o en reportes anuales.

Varias instituciones financieras no están informando los riesgos ambientales y sociales asociados con sus actividades de préstamo. Los Principios Ecuatoriales (Equator Principles, de la Iniciativa Ecuatorial) actualmente no incluyen requisitos de informe para sus signatarios para que den a conocer el avance en la implementación de los principios. Como resultado, los Bancos signatarios de los Principios de Ecuador todavía tienen que seguir el liderazgo de las instituciones financieras públicas en reportar sobre el financiamiento de proyectos sensibles propuestos y aprobados (especialmente mineros). BankTrack, una red global de ONGs activistas ha recomendado que aquellos Bancos informen su desempeño al implementar los principios, de tal manera que los bancos, ONGs y otros actores puedan con más facilidad hacer un seguimiento del avance de las metas de sostenibilidad.³⁷³

Las instituciones financieras públicas tienden a informar mayormente datos agregados sobre los proyectos y, generalmente, no hacen un seguimiento ni informan sobre las actividades de préstamo de sus intermediarios financieros. En muchos casos, las instituciones financieras públicas sólo presentan información básica sobre los proyectos aprobados, en lugar de la información de proyectos en vías de aprobación. Además, la proporción del portafolio de las instituciones financieras públicas que es manejado por intermediarios financieros (como los bancos nacionales) es significativa.³⁷⁴

Tanto las instituciones financieras públicas como privadas necesitarán informar con mucho más detalle sobre sus decisiones en proyectos y cartera de inversiones en el sector minero si quieren demostrar un avance hacia una eliminación de la pobreza o hacia el cumplimiento de sus metas de sostenibilidad.

³⁷² F. Reilly-King. "Tabla Comparativa OCDE ECA" (OECD ECA Comparative Table) preparada por la Iniciativa Halifax, junio 2004.

³⁷³ BankTrack (2004: 43).

³⁷⁴ En la última década la proporción de instituciones financieras públicas que han prestado dinero a través de intermediarios financieros ha fluctuado entre 30% y 50% de los portafolios de préstamos (Wright 2004).

(3) Las empresas deberían informar sobre los aportes de dinero a partidos políticos

La habilidad para demostrar que una compañía no busca influenciar de una manera desleal las políticas ambientales y sociales de un gobierno es una parte importante del establecimiento de una buena gobernanza corporativa. Las ONGs han solicitado a las corporaciones divulgar los pagos realizados a los partidos políticos y otras instituciones con una filiación política.³⁷⁵ Claro está que la ley de los Estados Unidos estipula que las corporaciones deben informar sus contribuciones a los partidos políticos. El Consejo de Minerales -*Minerals Council*- de Australia, asimismo, recomienda que sus miembros informen de las contribuciones financieras a los partidos políticos.³⁷⁶

B. Responsabilidad

Si las compañías pueden ser hechas responsables por sus compromisos depende de algo más que del avance que ellas reportan en sus informes anuales. Las ONGs están solicitando cada vez más al sector privado la adopción de mecanismos independientes de responsabilidad para permitir reparaciones a las comunidades cuando los proyectos no marchan de la manera como fueron planeados.

Lo Usual

La mayoría de las compañías mineras prefieren una auditoría propia o informes voluntarios que aborden las preocupaciones de los actores interesados, a la vez que se mantiene el control del monitoreo y las funciones para los informes. Sin embargo, existe un creciente reconocimiento entre algunas compañías de que los actores interesados deberían tener acceso a un mecanismo de quejas abierto y transparente. Por ejemplo, el Consejo de Minerales de Australia recomienda que sus miembros mantengan un registro de quejas y hagan público un informe de las quejas recibidas, así como de la resolución de las mismas.³⁷⁷

Temas Emergentes

(1) Debería establecerse un mecanismo independiente de resolución de disputas para que las comunidades puedan contar con que la resolución de los problemas que puedan tener con las empresas mineras sea justa.

El informe final del EIR recomienda un mecanismo independiente de resolución de disputas a nivel local para resolver las preocupaciones de la comunidad sobre proyectos mineros.³⁷⁸ Varias instituciones financieras internacionales han instituido mecanismos independientes de responsabilidad, los que incluyen funciones de ombudsman, o defensor del interés ciudadano, para la revisión de las quejas de la comunidad con respecto a los proyectos financiados por el Banco Mundial. El Grupo del Banco

³⁷⁵ MPC (2001: 23); Oxfam Community Aid Abroad (2004).

³⁷⁶ Consejo de Minerales de Australia (2004: 6).

³⁷⁷ Consejo Minerales de Australia (2004: 27).

³⁷⁸ Banco Mundial (2003: 67).

Mundial ha instituido la serie más completa de mecanismos de resolución de disputas, incorporando demandas, ombudsman, y funciones de evaluación en cada una de sus tres unidades (el Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo/la Agencia de

Cuadro 2: Mecanismos de Responsabilidad del Grupo del Banco Mundial

El Grupo del Banco Mundial tiene la historia más larga entre las instituciones financieras internacionales en la implementación de mecanismos de responsabilidad independiente en sus proyectos. El Panel de Inspección del Banco permite a las comunidades afectadas a presentar quejas si sienten que las políticas del Banco Mundial han sido violadas en los proyectos del mismo Banco. A fines de los noventa el IFC estableció un mecanismo similar para sus proyectos financiados y poco después fue establecida la función del ombudsman de la Agencia Multilateral de Garantía de Inversiones. Las características clave de estas oficinas incluyen lo siguiente:

- *Apoyo a las comunidades afectadas:* Sólo los actores que pueden alegar ser los directamente afectados por un proyecto del Grupo del Banco Mundial pueden registrar una queja. En raras excepciones, una ONG o representante externo puede registrar una queja a nombre de las comunidades.
- *Informe Directo al gerente senior:* La oficina del ombudsman opera independientemente de los funcionarios de préstamos, e informa directamente a los presidentes y a los vicepresidentes senior del Grupo del Banco Mundial.
- *Investigación de quejas por parte del personal del ombudsman:* Una vez que se ha realizado una queja, el personal de la oficina del ombudsman investiga a través de visitas de campo y entrevistas.
- *Información transparente sobre casos abiertos:* La Información de casos públicos es publicada en la página web y en los informes anuales del Grupo del Banco Mundial. Las decisiones tomadas con referencia a las quejas son informadas por escrito. En varios casos, la decisión final es también publicada en la página web.

Desarrollo Internacional, la Corporación Financiera Internacional y la Agencia Multilateral de Garantía de Inversiones) (ver Cuadro 2)

Oxfam Australia recomienda que un enfoque similar sea establecido en el sector minero, incorporando los siguientes elementos clave:³⁷⁹

- **Estándares:** Los estándares de derechos humanos universalmente aceptados deberían estar incluidos en la estructura del mecanismo.
- **Cumplimiento:** El mecanismo debería ser legalmente obligatorio a través de sanciones a las compañías mineras, sus proveedores, directores y empleados.
- **Independencia:** La resolución de disputas debería ser independiente de las compañías, las asociaciones de industrias y sus contratistas.
- **Fondos:** Los que presentan las quejas deberían tener acceso a suficientes recursos financieros para presentar quejas. Los recursos de financiamiento deberían ser transparentes y manejados a través de un fondo independiente controlado por un organismo de resolución de disputas.
- **Accesibilidad:** La información debería ser accesible a todas las comunidades afectadas en idiomas apropiados.

³⁷⁹ Oxfam Community Aid Abroad (2004: 16).

- Responsabilidad y transparencia: Los resultados de la investigación deberían ser divulgados públicamente y el mecanismo debería estar sujeto monitoreo periódico e independiente, para asegurar su imparcialidad y efectividad.

En ausencia de este mecanismo, Oxfam Australia creó una función minera del ombudsman en el 2000. El ombudsman hace seguimiento e informes sobre las quejas de la comunidad referidas a compañías mineras Australianas que operan en países en desarrollo. A través de esta función, Oxfam Australia también ayuda a las comunidades a entender sus derechos con respecto a los proyectos mineros y apunta a asegurar que la industria minera Australiana respete los derechos de las comunidades, donde quiera que ésta opere.³⁸⁰

Algunas ONGs han solicitado a los Bancos signatarios de los Principios Ecuatoriales que establezcan mecanismos de responsabilidad independiente para asegurar el cumplimiento de estos principios, de forma similar con lo que ya se está haciendo en varias instituciones financieras públicas. Tales mecanismos deberían ser independientes de los signatarios, transparentes es su revisión del cumplimiento de los firmantes, y accesibles a las comunidades afectadas por los proyectos promovidos por los signatarios. Como fue previsto por los grupos activistas de la coalición BankTrack, este mecanismo consistiría en una función de cumplimiento, un ombudsman, y en evaluaciones continuas del progreso de los Bancos signatarios de los Principios Ecuatoriales hacia la implementación de los principios.³⁸¹

III. Transparencia y Gobernanza Corporativa

El Banco Mundial, algunas empresas de industrias extractivas y algunos gobiernos recientemente han reconocido la necesidad de una mayor transparencia en la forma cómo el sector privado conduce sus negocios e nivel nacional, especialmente en los países en desarrollo. Muy relacionado con el tema de gobernanza nacional está la ética por la cual la empresa opera —gobernanza corporativa— incluyendo la realización de compromisos de sostenibilidad y el establecimiento de mecanismos para monitorear y mejorar su desempeño. Esta sección identifica normas y desarrollos innovadores que incrementan la transparencia en los pagos de dinero y proveen una mayor responsabilidad en el sector minero global. Aunque algunas iniciativas se aplican ampliamente a toda actividad de desarrollo, las que se resaltan a continuación son de particular relevancia para el sector minero.

A. Transparencia

Recientes iniciativas internacionales han identificado la necesidad de que los gobiernos y las compañías sean transparentes en sus contratos, pagos y otras transacciones bilaterales. El informe del MMSD identificó a la corrupción en el sector minero como el mayor obstáculo para una distribución de la riqueza minera, haciendo notar que aparece una fuerte correlación entre altos niveles de corrupción y países que exhiben un bajo nivel de desarrollo humano.³⁸²

³⁸⁰ Oxfam Community Aid Abroad (2004).

³⁸¹ BankTrack (2004: 41–43).

³⁸² MMSD (2002: 184).

Lo Usual

Existe un creciente consenso entre todos los actores en que la transparencia en los pagos de dinero es esencial para asegurar que los beneficios de las industrias extractivas resulten en un desarrollo equitativo. Esto también es apoyado por convenciones obligatorias y leyes nacionales en países desarrollados que comprometen a las compañías y gobiernos a informar de los pagos realizados en sus operaciones en el extranjero. Tales instrumentos legales incluyen lo siguiente:

- El Acta de los EEUU *Foreign Corrupt Practices Act*: Promulgada en 1997, esta ley criminaliza el soborno de funcionarios extranjeros.
- La Convención Interamericana sobre Corrupción (1996): Firmada por los 21 miembros de la Organización de Estados Americanos, establece que los funcionarios de gobierno no deberían recibir pagos o regalos de ningún tipo por sus servicios. También establece que cada Estado es responsable por el aseguramiento de que sus ciudadanos no entren en prácticas corruptas en el extranjero.
- La Convención sobre el Combate de la Corrupción de Funcionarios Públicos Extranjeros (*Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials*) (1997): Este acuerdo, firmado por los 29 miembros de la OCDE, compromete a cada país a hacerse responsable por las actividades de las compañías nacionales en el extranjero. A las compañías se les exige mantener archivos sobre responsabilidad y llevar a cabo auditorías periódicas.

En reconocimiento de estos acuerdos vinculantes, las instituciones financieras internacionales, los gobiernos y las compañías han implementado salvaguardas para combatir la corrupción. Por ejemplo, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, imponen sanciones a los países y gobiernos conocidos por su corrupción.³⁸³ El Banco Asiático de Desarrollo puede imponer sanciones a cualquier compañía a la que se encuentre involucrada en actos de corrupción. El ICMM requiere que sus miembros apoyen estas prácticas y no permitan los sobornos o prácticas de corrupción.³⁸⁴ El Consejo de Minerales de Australia recomienda que los signatarios de sus principios “Enduring Value” instituyan sistemas para manejar los alegatos de mala conducta en los negocios.³⁸⁵

Prácticas Emergentes

(1) Las empresas deberían informar los pagos hechos a los gobiernos y autoridades centrales, regionales, estatales y locales y estos pagos deberían ser comparados con los registros de ingresos de los gobiernos y autoridades, así como con los presupuestos de los gobiernos.

³⁸³ MMSD (2002: 186).

³⁸⁴ ADB (2003).

³⁸⁵ Minerals Council of Australia (2004: 4).

Como fue mencionado anteriormente, el gobierno del Reino Unido recientemente ha lanzado la Iniciativa de Transparencia en las Industrias Extractivas (EITI por sus siglas en inglés), la cual busca abordar la corrupción en los sectores de industrias extractivas, incentivando a los países y gobiernos a que informen sobre las rentas recibidas o pagadas como resultado del desarrollo de industrias extractivas. (Ver Cuadro 3).

Permanecen algunas diferencias de opinión sobre cómo mejorar la transparencia de los ingresos, incluyendo el nivel de detalle por el cual los ingresos deberían ser divulgados.

Cuadro 3: Combatiendo la Corrupción a Través de una Mayor Transparencia de las Rentas

En la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible en Johannesburgo, el gobierno del Reino Unido anunció una nueva sociedad con las industrias extractivas para combatir la corrupción, conocida como Iniciativa de Transparencia en las Industrias Extractivas (EITI por sus siglas en inglés). Esta iniciativa se originó en una campaña de una ONG, conocida como Publica lo que Pagas - *Publish What You Pay*-, la cual buscó que las industrias extractivas publicaran los pagos de las rentas como una condición para ser listadas en la bolsa pública de valores.

Veinte gobiernos, 18 compañías extractivas, 3 importantes asociaciones de industria, el Banco Mundial, miembros de la ONG de la campaña “Publica los que Pagas”, y cerca de 60 instituciones de inversión apoyan el EITI. Hasta la fecha, el EITI ha desarrollado guías de informes para gobiernos y compañías. Nigeria, Azerbaiyán y Gana han iniciado grupos de trabajo o ya han informado del pago de rentas.

Fuente: Primera Edición del EITI Newsletter y documentos al respecto en la página web del EITI.

www2.dfid.gov.uk/news/files/extractiveindustries.asp.

Los signatarios del EITI prefieren una estructura de informe agregada, en la cual sólo son hechos públicos los pagos nacionales y los específicos para el sector. Las ONGs, por su parte, consideran que tal información no es lo suficientemente detallada para comprender de qué manera se desembolsan las rentas en los países y que tampoco lo es para hacer responsables a las compañías por prácticas irregulares de pagos. En una declaración de posición publicada en junio de 2003, el ICMM apoyó públicamente el EITI e instó a los gobiernos a divulgar la manera en cómo son distribuidos los pagos de la industria extractiva entre las prioridades nacionales y regionales.³⁸⁶ Los informes de pagos desagregados contribuirán a asegurar la responsabilidad de las compañías y gobiernos con respecto a las rentas recibidas de la minería. Adicionalmente, la comprensión de los presupuestos de los gobiernos y de la distribución de los pagos de la actividad de la industria extractiva estimularía el debate entre los actores sobre la distribución apropiada de los beneficios de la minería y, por lo tanto, contribuiría a una mayor responsabilidad gubernamental.

³⁸⁶ ICMM (2003).

B. Gobernanza Corporativa

La gobernanza corporativa puede ser distinguida de la gobernanza en el sector público en que la primera busca abordar acciones dentro del sector minero en vez que entre las compañías y otros sectores (por ejemplo, entre países e instituciones financieras). La buena gobernanza corporativa es necesaria para asegurar que las compañías establezcan compromisos para un comportamiento ambiental y socialmente responsable y para asegurar que se informe públicamente sobre los avances hacia esos compromisos. Los sistemas de implementación de una buena gobernanza pueden ayudar a las compañías a reducir los costos ambientales y sociales.

Lo Usual

La mayoría de las compañías han instituido alguna forma de política ética y de gobernanza corporativa apoyada por su directorio. El ICMM requiere que sus miembros “integren principios de desarrollo sostenible en las políticas y las prácticas de la compañía.”³⁸⁷ La mayoría de las compañías también incorporan sistemas de gestión de riesgos, como ISO 14001, para integrar una serie de temas ambientales, de salud y de seguridad en sus operaciones. Por cierto, la certificación ISO 14001 rápidamente podría llegar a ser un requisito contractual para las compañías que operan en los Estados Unidos y en los países de la Unión Europea.

Temas Emergentes

Las compañías difieren en su enfoque de implementación de los principios de gobernanza corporativa. Los sistemas de certificación para la gestión ambiental como ISO 14001 sólo hablan de la calidad de los procedimientos de gestión ambiental de la compañía a nivel de las instalaciones, pero los estándares están diseñados para ser flexibles y abiertos a interpretación caso por caso. La ausencia de una serie mínima de estándares de buena gobernanza ha llevado a las ONGs y a otros en la sociedad civil a cuestionar la seriedad con la cual algunas compañías enfocan los temas de gobernanza corporativa.

(1) Las políticas de gobernanza corporativa deberían ser hechas públicas, implementadas y evaluadas independientemente.

Aunque varias compañías publican sus políticas de gobernanza en reportes anuales o en sus páginas web, no todas documentan la manera cómo estas políticas son implementadas y muchas menos aún usan auditores independientes para evaluar el avance en la implementación de las metas de sostenibilidad declaradas. El Consejo de Minerales de Australia, la Asociación de Minería de Canadá y el ICMM reconocen la necesidad de verificar el desempeño de sus miembros con respecto a sus propios códigos y principios, sin embargo, las compañías están lejos de reconocer que tal evaluación debería ser llevada independientemente de las compañías mineras o de una asociación de industrias. Oxfam Australia ha solicitado que las compañías mineras

³⁸⁷ ICMM (2003: Principio 2).

incorporen una evaluación o certificación independiente para el cumplimiento de sus principios de sostenibilidad declarados.³⁸⁸ Tales mecanismos independientes de verificación pueden proporcionar a los actores interesados una medida de seguridad de que las compañías están implementando sus compromisos declarados. Además son generalmente considerados más creíbles que las verificaciones de las partes.³⁸⁹

La mayoría de las instituciones financieras multilaterales han establecido departamentos de evaluación de operaciones, los cuales hacen un seguimiento de la efectividad de los préstamos y las actividades financieras con respecto a los mandatos declarados por sus respectivas instituciones. Estos departamentos operan independientemente de la gerencia y reportan directamente al directorio de la institución financiera. En la mayoría de las veces, los informes preparados por estas oficinas están públicamente disponibles para los actores interesados.

(2) Las empresas deberían fomentar la adopción de conceptos de sostenibilidad por los empleados en el lugar de trabajo

La implementación de estándares ambientales y sociales corporativos requiere que los empleados de toda la corporación y que trabajen en su implementación práctica.³⁹⁰ Existe un apoyo considerable en este tema dentro de la industria minera³⁹¹ y entre las ONGs.³⁹² Aunque el tema de capacitación de los empleados para que adopten compromisos es generalmente aceptado, las compañías no han adoptado universalmente el concepto y algunas ONGs están solicitando una capacitación más integral acerca del respeto a los derechos humanos y de los trabajadores.³⁹³ El Consejo de Minerales de Australia alienta a sus miembros a proporcionar capacitación a sus empleados para minimizar el acoso, para apoyar los derechos humanos y para respetar la cultura y costumbres de las partes afectadas.³⁹⁴

(3) Las empresas deberían revisar las prácticas de sus contratistas para asegurarse de que ellas cumplen con los principios de sostenibilidad

Las compañías pueden verse expuestas a publicidad negativa si están asociadas con contratistas o proveedores cuyas prácticas no son social o ambientalmente responsables. El principio 2 de los Principios de Sostenibilidad del ICMM compromete a sus miembros a asegurarse de que los contratistas se guíen por los principios adoptados por la asociación de industrias.³⁹⁵ El Consejo de Minerales de Australia fomenta que sus miembros implementen políticas de fomento que estimulen a los proveedores a adoptar principios de sostenibilidad.³⁹⁶ Algunas compañías han comenzado a desarrollar sus propios criterios para asegurar que los proveedores cumplan con sus propios códigos

³⁸⁸ Oxfam Community Aid Abroad (2004: 13–14); Solomon (2003b).

³⁸⁹ MMSD (2002: 351).

³⁹⁰ MMSD (2002: 397).

³⁹¹ ICMM (2003: Principio 2); Consejo de Minerales de Australia (2004).

³⁹² Oxfam Community Aid Abroad (2004: 31); Young y Septoff (2002: 2).

³⁹³ Oxfam Community Aid Abroad (2004); Young y Septoff (2002).

³⁹⁴ Consejo de Minerales de Australia (2004: 10).

³⁹⁵ ICMM (2003, Principio 2).

³⁹⁶ Consejo de Minerales de Australia (2004: 9).

corporativos de conducta.³⁹⁷ Las ONGs han solicitado a la industria minera que haga cumplir los compromisos de sus socios de negocios con estándares de derechos sociales y humanos, haciendo que éstos estándares sean parte de las obligaciones contractuales que las compañías establecen con sus contratistas.³⁹⁸

³⁹⁷ DuPont ha estado desarrollando criterios de sostenibilidad para sus proveedores de dióxido de titanio.

³⁹⁸ Young y Septoff (2002: 12).

APENDICE A.1: DECLARACIÓN DE VISIÓN POR UN GRUPO DE DIALOGO DE MINERÍA RESPONSABLE

Declaración de Visión

Compras, Inversiones, y Seguros Responsables en el Sector Minero

(Documento Final—23 de Enero del 2004)

Recientemente representantes del sector empresarial, organizaciones sin fines de lucro y fundaciones filantrópicas han iniciado un diálogo orientado y dirigido a mejorar el desempeño de la industria minera en temas ambientales, sociales y de derechos humanos. La siguiente declaración encarna esta visión:

La sociedad actual utiliza metales y otros minerales para una amplia gama de propósitos, siendo de interés general el asegurarse de que éstas determinadas materias son obtenidas, producidas y utilizadas de manera ambiental y socialmente responsables. Esto incluye el respeto de los códigos reconocidos de derechos humanos, de los trabajadores y de los pueblos indígenas.

Creemos que los recursos naturales deberían ser explotados de manera responsable respetando, no sólo las necesidades de las generaciones actuales sino también de las venideras. Perseguimos proteger todos aquellos lugares en donde la minería no debería ser desarrollada.

Reconocemos los beneficios sociales que se acumulan del uso de materiales reciclados y de las fuentes que no provienen del subsuelo, y apoyamos su uso. También reconocemos los riesgos potenciales asociados precedentes de las fuentes de producción de minerales no responsables.

Perseguimos desarrollar y promover soluciones para una serie de cuestiones críticas referentes a la extracción y el uso de minerales, reconociendo que a medida que avanzamos desde una visión a sus soluciones, son necesarias mejores definiciones y más específicas. Estas cuestiones incluyen:

- proteger cuerpos de agua natural de los relaves y desechos mineros, incluyendo los riesgos asociados al tratamiento de aguas a largo plazo y a los químicos utilizados en la extracción y procesamiento de minerales;
- respetar la necesidad de preservar áreas de importancia ecológica y cultural;
- establecer estándares de protección y gestión ambiental para las minas en operación, incluyendo planes integrales de cierre y una financiación completa para la limpieza de residuos a modo de precondición para practicar la minería;
- desarrollar protocolos e implementar prácticas destinadas a una toma de decisiones informada por parte de la comunidad, que respete los derechos e

- intereses de las comunidades afectadas, incluyendo evaluaciones independientes de impacto socio-económico, ambiental, y auditorias;
- adhesión a protocolos y estándares de derechos humanos, incluyendo los derechos de los trabajadores y de los pueblos indígenas; y
- promover el uso de productos con contenido reciclado así como el análisis de ciclo de vida.

El acceso a la información sobre los impactos de la minería y el ciclo de vida de los materiales elaborados a partir de productos mineros, es esencial para una toma de decisiones informada y para lograr el propósito de nuestra visión. Por lo tanto, reconocemos que en aras de establecer estas prácticas responsables es clave la creación de sistemas de información que ayuden a realizar un seguimiento de las fuentes de metales y otros minerales, y que monitoreen las prácticas de extracción, transporte, refinado y disposición a través de todo el ciclo de vida del mineral.

Reconocemos la complejidad de la cadena de vigilancia de los minerales, sin embargo también reconocemos la necesidad de que los inversionistas, aseguradoras, comercializadores y consumidores estén informados sobre los orígenes de estos minerales y los impactos ambientales, económicos y sociales asociados a ellos. Este entendimiento e información proporcionarán a las partes involucradas la habilidad de evaluar los proyectos mineros y elegir minerales y productos elaborados con minerales que hayan sido extraídos y producidos de manera responsable.

APENDICE A.2: INSTRUMENTOS INTERNACIONALES Y PRECEDENTES LEGALES SOBRE LOS DERECHOS A LA TIERRA Y LOS RECURSOS NATURALES UBICADOS EN SUPERFICIE Y EL SUBSUELO

A nivel Internacional, existen una serie de instrumentos que específicamente establecen y definen los derechos de los pueblos indígenas sobre sus tierras y sus recursos naturales. En particular:

Los pueblos indígenas tienen el derecho a poseer, desarrollar, controlar y usar las tierras y territorios, incluyendo todo el ambiente de las tierras, aire, agua, mar costero, mar congelado, flora y fauna, y otros recursos que hayan sido tradicionalmente poseídos, ocupados o usados por ellos. Esto incluye el derecho al pleno reconocimiento de sus leyes y costumbres, sistemas de tenencia de tierra e instituciones para el desarrollo y gestión de los recursos, y el derecho a que los Estados adopten medidas efectivas para prevenir cualquier interferencia, alineación o usurpación de éstos derechos. (Artículo 26 del Proyecto de Declaración de las UN sobre el Derechos de los Pueblos Indígenas 1994).³⁹⁹

La Organización de Estados Americanos ha declarado que:

1. *Los pueblos indígenas tienen el derecho a un reconocimiento legal sobre las diversas formas de control, tenencia y disfrute de sus territorios y propiedades.*
2. *Los pueblos indígenas tienen el derecho al reconocimiento de la posesión y propiedad de las tierras y territorios que han ocupado históricamente. Así mismo tienen derecho al uso de todo aquello que históricamente han tenido acceso debido a sus actividades tradicionales y formas de vida.*
3. *[...]*
4. *Los derechos de pueblos indígenas sobre los recursos naturales existentes en sus tierras deben ser especialmente protegidos. Estos derechos incluyen el derecho al uso, manejo y conservación de tales recursos. (Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas OAS [Artículo XVIII])*

Remontándonos a sus orígenes en 1919, la Organización Internacional del Trabajo, (ILO por sus siglas en inglés) fue el primer organismo internacional en definir los derechos sociales y económicos de los pueblos indígenas. La Convención No. 169 de la ILO hace referencia específica sobre los derechos de los pueblos indígenas a la tierra y los recursos naturales:⁴⁰⁰

Deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. Además, en los casos apropiados, deberán tomarse medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos interesados a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades

³⁹⁹ E/CN.4/SUB.2/1994/2/Add.1 (1994).

⁴⁰⁰ C 169 Convención de Pueblos Indígenas y Tribales, 1989.

tradicionales y de subsistencia. A este respecto, deberá prestarse particular atención a la situación de los pueblos nómadas y de los agricultores. (Artículo 14, 1)

Los gobiernos deberán tomar las medidas que sean necesarias para determinar las tierras que los pueblos interesados ocupan tradicionalmente y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión. (Artículo 14,2)

Los derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse de manera especial. Estos derechos comprenden el derecho de esos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos. (Artículo 15)

Estos derechos también están reconocidos por diversa jurisprudencia que ha interpretado las obligaciones del estado en relación a los derechos humanos. Con respecto a los estados, el Comité de Derechos Humanos de la ONU está encargado de monitorear el cumplimiento del Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos (ICCPR por sus siglas en inglés). Recientemente el Comité de Derechos Humanos (HRC por sus siglas en inglés) aplicó el artículo 1 del ICCPR para pueblos indígenas, en sus comentarios sobre el cuarto informe de Canadá. Refiriéndose a los pueblos aborígenes de Canadá el HRC declaró:

Con respecto a la conclusión de [la Comisión Real sobre Pueblos Aborígenes] que sin un mayor compartimiento de tierras y recursos las instituciones aborígenes de autogobierno no tendrán éxito, el Comité pone énfasis en el hecho de que el derecho a la autodeterminación requiere, inter alia entre otros requisitos, que todos los individuos sean capaces de disponer libremente de su riqueza natural y recursos, y que no deberán ser privados de sus propios medios de subsistencia (artículos 1(2)). (...) El Comité así mismo recomienda que la extinción de los derechos originarios de los aborígenes sea abandonada dado que es incompatible con el artículo 1 del Convenio.⁴⁰¹

El artículo 27⁴⁰² del ICCPR⁴⁰³ protege los derechos lingüísticos, culturales y religiosos, y en el caso de pueblos indígenas, incluye entre otros, el derecho a la tierra, a la subsistencia y el derecho de participación.⁴⁰⁴ A raíz de su interpretación El Comité de Derechos Humanos elaboró en 1994 un informe que declaraba lo siguiente:

⁴⁰¹ Conclusiones del Comité de Derechos Humanos: Canadá 07/04/99 párrafo 8. El HRC llegó a similares conclusiones respecto a los derechos indígenas a la autodeterminación y a sus recursos, en su informe de México y Noruega (1999) y Australia (2000). En Tebtebba y Forest Peoples Programme (2003: 38).

⁴⁰² El artículo 27 dice: “En los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, no se negará a las personas que pertenezcan a dichas minorías el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma.”

⁴⁰³ El ICCPR ha sido ratificado por 149 Estados en Diciembre del 2002.

⁴⁰⁴ Bernard Ominayak, Jefe de Lubicon Lake Band vs. Canadá, Informe del Comité de Derechos Humanos, 45 UN GAOR Suplemento. (No. 43), Documento de las UN A/45/40, vol. 2 (1990), 1. Ver también Kitok vs. Suecia, Informe del Comité de Derechos Humanos, 43 UN GAOR Suplemento. (No. 40) Documento de las UN. A/43/40; Lovelace vs. Canadá (No. 24/1977), Informe del Comité de Derechos Humanos, 36 UN GAOR Suplemento. (No. 40) 166, Documento de las UN. A/36/40 (1981); I. Lansman et al. vs. Finlandia (Comunicación No. 511/1992), supra note 4; J. Lansman et al. vs. Finland (Comunicación No. 671/1995), Documento de las UN. CCPR/C/58/D/671/1995; y Comentarios Generales No. 23 (50) (art. 27), adoptado por el Comité de Derechos Humanos en su 13ava reunión

*Con respecto al ejercicio de los derechos culturales protegidos por el artículo 27, el comité considera que la cultura se manifiesta de diversas maneras, incluyendo las actividades tradicionales asociadas al uso de la tierra como forma de vida, específicamente entre los pueblos indígenas. Este derecho incluiría actividades tradicionales como la pesca, la caza o el derecho a vivir en reservas protegidas por la ley. El disfrute de estos derechos requeriría la creación de medidas legales de protección así como medidas que aseguraran la participación efectiva de los miembros de las comunidades minoritarias con respecto a las decisiones que les afectasen.*⁴⁰⁵

En Julio del 2000, el HRC añadió que el artículo 27 requiere que: “se den los pasos necesarios para restaurar y proteger los títulos de propiedad e intereses de los indígenas en sus tierras de origen...” y “que se debería asegurar la continuidad y el desarrollo sostenible de las formas tradicionales de economía de las minorías indígenas (caza, pesca y recolección), así mismo el artículo 27 debería proteger los lugares religiosos o de importancia cultural para las minorías...”⁴⁰⁶ El artículo 30 de la Convención de las UN sobre los Derechos del Niño, contiene un lenguaje casi idéntico al del artículo 27 del ICCPR; dejando claro que bajo este documento, los puntos desarrollados anteriormente son también relevantes en cuanto a los derechos de los niños indígenas.⁴⁰⁷ En Septiembre de 2003 este hecho fue confirmado por el Comité sobre los Derechos del Niño, el cual reconoció “que según el Comentario General No 23 del Comité de Derechos Humanos sobre los derechos de las minorías (1994) y en la Convención 169 de ILO, el disfrute de los derechos del artículo 30, en concreto el derecho a disfrutar de una cultura propia, podría consistir en una forma de vida, la cual está estrechamente asociada al territorio y el uso de sus recursos naturales. Esto podría ser particularmente cierto para los miembros de comunidades indígenas que constituyen una minoría.”⁴⁰⁸

El Comité sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha subrayado que el Convenio Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ICESCR por sus siglas en inglés) obliga al Estado a reconocer y respetar los derechos de los pueblos indígenas sobre sus tierras y los recursos naturales que en ellas se encuentren.⁴⁰⁹ En 1998, el Comité recomendó que los estados “tomen iniciativas concretas y urgentes para restaurar y respetar las tierras y recursos Aborígenes en aras de conseguir una economía y cultura Aborígen sostenible.”⁴¹⁰

Según la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (CERD por sus siglas en inglés) los miembros del estado están obligados a reconocer, respetar y garantizar sin discriminación alguna “los derechos de propiedad,

(50ava sesión), 6 Abril 1994, Documento de la ONU CCPR/C/21/Rev.1/Add.5. Aunque no se ha decidido bajo el artículo 27, ver también Hopu v. France, Communication No. 549/1993: Francia, 29/12/97, Documento de la ONU CCPR/C/60/D/549/1993/Rev.1, 29 de Diciembre 1997.

⁴⁰⁵ Comentario General No. 23 (50) (art. 27), supra nota 18, at 3.

⁴⁰⁶ Observaciones del Comité de Derechos Humanos: Australia, supra nota 15, en los párrafos 10 y 11.

⁴⁰⁷ El CRC ha sido ratificado por 191 Estados en Diciembre del 2002.

⁴⁰⁸ Día de Discusión General sobre los Derechos de los Niños Indígenas, Recomendaciones. Comité sobre los Derechos del Niño, 34ava Sesión, 15 de Septiembre al 3 de Octubre, 2003, en el párrafo 4.

⁴⁰⁹ El ICESCR ha sido ratificado por 146 Estados en Diciembre del 2002.

⁴¹⁰ Observaciones del Comité sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Canadá. 10/12/98. E/C 12/1/Adenda 31, en el párrafo 43.

de libre asociación” y los derechos originarios.⁴¹¹ En su *Recomendación General sobre Pueblos Indígenas* de 1997, el Comité de las UN sobre la Eliminación de la Discriminación Racial contextualizó estos derechos en relación a los pueblos indígenas. En particular, el Comité instó a los miembros del estado a “reconocer y proteger los derechos de los pueblos indígenas a poseer, desarrollar, controlar y usar sus tierras, territorios y recursos comunales, y a dar pasos orientados a devolverles estas tierras y territorios cuando hayan sido privados de éstos o hayan sido habitados o usados sin su consentimiento libre e informado.”⁴¹²

Diversas instituciones interamericanas de derechos humanos han llegado a conclusiones similares sobre los derechos de los pueblos indígenas. Concretamente la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969) y la Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre (1948). El sistema Interamericano claramente ha establecido que los pueblos indígenas han sido históricamente discriminados y han estado en desventaja, y por lo tanto se requieren medidas y protecciones especiales si se quiere que estos grupos disfruten no sólo de una protección legal y equitativa sino también del gozo del resto de derechos humanos fundamentales. Estas medidas especiales incluyen la protección de las lenguas indígenas, culturas, economías, ecosistemas y recursos naturales, prácticas religiosas, “tierras ancestrales y comunales”, y el establecimiento de un orden institucional que facilite la participación de los indígenas en la vida pública a través de sus representantes libremente elegidos.⁴¹³

La Corte Interamericana de Derechos Humanos en *La Mayagna (Sumo) Comunidad Indígena de Awas Tingni vs. la República de Nicaragua*, confirmó que los derechos territoriales de los Pueblos Indígenas surgen de su ocupación y uso tradicional, y de las diversas formas indígenas de tenencia, no de concesiones, reconocimiento o registro por parte del estado. Este último apunte simplemente confirma y garantiza los derechos preexistentes de los pueblos indígenas. En Septiembre del 2001, la Corte Interamericana de Derechos Humanos determinó que “como producto de la costumbre, la posesión de la tierra debería ser suficiente para que las comunidades indígenas sin título de propiedad pudieran obtener un reconocimiento legal y registral de sus derechos de propiedad.”⁴¹⁴ La corte determinó, entre otras medidas, que “el Estado debe adoptar las medidas necesarias de carácter legislativo, administrativo o de cualquier otro género, para crear mecanismos efectivos que garanticen una delimitación, demarcación y titulación oficial, de las propiedades de las comunidades indígenas, de acuerdo con la ley consuetudinaria, valores, usos y costumbres de dichas comunidades.”⁴¹⁵

⁴¹¹ El CERD ha sido ratificado por 170 Estados en Noviembre del 2004.

⁴¹² Comité de las UN sobre Eliminación de Discriminación Racial, Recomendación Genral XXIII (51) respecto a los Pueblos Indígenas. Adoptado en la 1235 ava reunión del Comité. 18 de Agosto de 1997. Documento de las UN CERD/C/51/Misc.13/Rev.4, en el párrafo 4.

⁴¹³ Ver, entre otros, el Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en un Segmento de la Población Nicaragüense de Origen Miskito, OEA/Ser.L/V/II.62, doc.26. (1984), en 76–78, 81; Informe de la Situación de los Derechos Humanos en Ecuador, supra nota 5, en 103–04; Caso 7615 (Brasil), OEA/Ser.L/V/II.66, documento 10 rev. 1 (1985), en 24, 31; y el Tercer Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en la República de Guatemala, OEA/Ser.L/V/II. 67, documento 9 (1986), en 114.

⁴¹⁴ Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso de la Comunidad Indígena de Mayagna (Sumo) de Awas Tingni vs. La República de Nicaragua, publicado el 31 de Agosto del 2001, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Series C, No. 79 (2001) en el párrafo 151.

⁴¹⁵ Id., en el párrafo 164.

A pesar del carácter imperativo de las normas precedentes sobre los estados soberanos, éstas sin embargo son irrelevantes para las acciones corporativas debido a que forman parte del ambiente legal en el cual operan las corporaciones. Es más, los estados están obligados por diversos tratados internacionales a implementar y proteger los derechos y obligaciones inherentes a los mismos para asegurar el establecimiento de medidas efectivas que permitan a las partes afectadas su ejecución. La obligación de proteger, incluye no sólo la obligación de tomar medidas preventivas razonables contra posibles violaciones de estos derechos, sino también de tomar acciones legales contra terceros, incluyendo a todas aquellas corporaciones que violen los derechos de los pueblos indígenas. Estas obligaciones son pertinentes, incluso aunque el estado en cuestión haya fracasado en su obligación de incorporar los derechos y soluciones asociadas a la ley nacional del estado; el estado, y por extensión las corporaciones, todavía podrían ser sujetos de responsabilidad por violaciones de estos derechos.

Así mismo, existe un número importante de estándares no vinculantes y de declaraciones de mejores prácticas que también abordan los derechos de los pueblos indígenas sobre sus tierras, territorios y recursos tradicionalmente poseídos, ocupados o usados por ellos tradicionalmente. De la misma forma estos estándares y declaraciones añaden un consenso legal sobre la naturaleza de éstos derechos—en algunos casos éstos estándares simplemente reflejan un consenso legal y son solamente re-declaraciones de deberes obligatorios. Del 5 al 7 de Diciembre del 2001, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas convocó un taller en Ginebra para discutir la relación entre pueblos indígenas, derechos humanos y la extracción de recursos naturales. Algunos de los resultados más importantes de esta reunión incluían una confirmación de los derechos de los pueblos indígenas sobre sus tierras, territorios y recursos naturales, y el derecho a determinar el camino de su propio desarrollo—incluyendo el derecho a rechazar propuestas de desarrollo en sus tierras.⁴¹⁶

Con respecto a las corporaciones, el Borrador Propuesto de Código de Conducta de Derechos Humanos para Compañías de la ONU insta a las compañías a:

*respetar los derechos de las comunidades indígenas y las minorías a poseer, desarrollar, controlar, proteger y usar sus tierras y propiedad cultural e intelectual; las comunidades indígenas y las mineras no deberían ser privadas de sus propios medios de subsistencia.*⁴¹⁷

Se espera que las compañías se adhieran a estos principios de derechos humanos, incluso si los países que trabajan no lo han hecho. Esta expectativa se refleja en el Borrador Propuesto de Código de Conducta en Derechos Humanos para Compañías bajo el título “Respeto de la Soberanía Nacional y el Derecho a la Autodeterminación”.

Las compañías deberían reconocer y respetar las leyes nacionales, regulaciones, prácticas administrativas y la autoridad del Estado para ejercer control sobre los recursos nacionales en los países en los cuales operan las compañías siempre y

⁴¹⁶ MMSD (2002: 154).

⁴¹⁷ Código de Conducta Borrador en Derechos Humanos para Compañías, E/CN.4/Sub.2/2000/WG.2/WP.1/Adenda.1. 25 de Mayo, 2000, F (18).

*cuando estas leyes, regulaciones, prácticas y autoridad no tengan conflicto con los estándares internacionales de derechos humanos.*⁴¹⁸

Derechos a Controlar el Acceso a los Recursos del Subsuelo

Salvo una excepción,⁴¹⁹ las referencias en instrumentos internacionales acerca de derechos indígenas a la tierra y recursos no distinguen entre recursos de la superficie y del subsuelo. Es asumido con frecuencia que los estados soberanos poseen los derechos de los recursos del subsuelo. Sin embargo, también se ha argumentado que este supuesto no es apropiado en casos donde los estados reconocen la propiedad privada de los recursos del subsuelo; en tales casos, los países no deberían discriminar la propiedad indígena.⁴²⁰ De manera similar, tal suposición no resiste un escrutinio a la luz del derecho de los pueblos indígenas a la autodeterminación, lo cual incluye el derecho a disponer libremente de su riqueza natural y recursos, y limita la soberanía del estado con respecto a la propiedad de los recursos del subsuelo.

En algunos casos, los estados reconocen los derechos de los pueblos indígenas sobre los minerales del subsuelo. Caruso et al. (2003) argumenta que en gran parte de la Commonwealth Británica, los derechos de superficie, si no se han extinguido o han sido expropiados, incluyen los derechos sobre los minerales base del subsuelo:

*La propiedad indígena a los recursos del subsuelo dentro de las reservas y reservaciones es también reconocida en los Estados Unidos y Canadá. Este reconocimiento incluso se extiende a los llamados “metales preciosos”, oro y plata, lo cual no es el caso para los propietarios no indígenas de la superficie, acorde con el derecho común (Common Law).*⁴²¹

El Acta de los Derechos de Tierras Aborígenes de 1976 de Australia para los Territorios del Norte, reconoce el derecho de los propietarios de tierra Aborigen a rechazar la exploración y minado sobre las mismas, así como el derecho a establecer los términos y condiciones bajo las cuales un proyecto puede ejecutarse, excepto en casos donde un proyecto sea considerado de “interés nacional.”⁴²²

En 1997, el caso *Delgamuukw vs. British Columbia* llevó a la Corte Suprema de Canadá a reconocer que el estatus de aborigen confiere derechos sobre los minerales: “Lamer CJ de la Corte Suprema Canadiense declaró que ‘el estatus de aborigen también incluye derechos sobre los minerales y tierras. De este modo el título de aborigen debería extenderse a la explotación de dichos minerales...’”⁴²³ Sin embargo, en la reciente “sentencia Haida,” la Corte Suprema ha argumentado que no es necesario el consentimiento. Determinados mecanismos para conseguir consentimiento por parte de Estado o Industria podrían ser catalogados como legales (ej. Derechos derivados de

⁴¹⁸ Código de Conducta Borrador en Derechos Humanos para Compañías, E/CN.4/Sub.2/2000/WG.2/WP.1/Adenda 1. 25 de Mayo, 2000, F (14).

⁴¹⁹ Ver ILO 169, artículo 15 (2).

⁴²⁰ Caruso et al. (2003: 41).

⁴²¹ Tebtebba y Forest Peoples Programme (2003: 41).

⁴²² Sosa (2000).

⁴²³ *Delgamuukw*, en 1086 de Tebtebba y Forest Peoples Programme (2003: 41).

tratados, jurisprudencia), regulatorios (procesos de evaluación ambiental), ilegales (por ejemplo acciones civiles que provoquen negociaciones) o las tres justos.⁴²⁴

Con Respecto a los derechos sobre los minerales, un caso reciente de la Corte Constitucional de Sudáfrica proporciona apoyo a la propiedad de los pueblos indígenas sobre el subsuelo. En *Alexkor Ltd y la República de Sudáfrica vs. La Comunidad de Richtersveld* y otros, la Corte sostuvo que una disputa entre pueblos indígenas por el derecho de ocupar una parte de territorio tiene que ser determinada de acuerdo a la ley indígena “sin importar concepciones Inglesas de ley sobre propiedad.”⁴²⁵ Es mas, la Corte mantuvo que “ha quedado demostrado que bajo la ley indígena de propiedad comunal de la Comunidad Richtersveld la propiedad comunal de los minerales y piedras preciosas esta incluida.”⁴²⁶

En Filipinas, La ley de Minería de 1995 prohíbe la actividad minera en áreas ocupadas por comunidades indígenas que han estado en ese lugar desde “tiempos inmemoriales, excepto si existe un consentimiento libre, previo e informado. En 1997, fue introducida el Acta de Derechos de Pueblos Indígenas (IPRA por sus siglas en inglés) (la cual refleja la Declaración Preliminar sobre Derechos de los Pueblos Indígenas de la ONU). El IPRA expresamente incluye los derechos al subsuelo como objeto de dominio aborígen, fruto de los derechos ancestrales adquiridos por los pueblos indígenas de los pueblos indígenas, refiriéndose a “los minerales y otros recursos naturales” como parte de la “propiedad” (en el sentido de derechos de tenencia) de los pueblos indígenas sobre los dominios ancestrales.⁴²⁷

En 1997, el Tribunal Supremo de India en “el caso Samantha” determinó que todos los arrendamientos a las compañías mineras privadas sobre tierras tribales conocidas como áreas del Quinto Esquema eran ilegales, debido al estatus de protección de dichas áreas, las cuales afectaban a 100 millones de *adivasis* (*gente tribal*) pertenecientes a ocho estados.

⁴²⁴ Comunicación personal con Viviane Weitzner del Instituto Norte-Sur

⁴²⁵ *Alexkor Ltd y la República of South Africa vs. La Comunidad de Richtersveld y otros*, CCT 19/03, Sentencia del 14 de Octubre 2003, en el párrafo 50 (pies de página omitidos).

⁴²⁶ *Id.*, en el párrafo 64.

⁴²⁷ Sección 3 (a), Rep. Act No. 8371 (1997) en Leonen (1998: 18–19).

APENDICE A.3: INSTRUMENTOS INTERNACIONALES, PROCESOS MULTIACTORES, Y LAS POSICIONES DE LAS NACIONES UNIDAS APOYANDO EL CONSENTIMIENTO LIBRE, PREVIO E INFORMADO⁴²⁸

1948—Los artículos 10, 12, 20, 27 son relevantes como también lo es el artículo 30 de la Declaración Borrador de Derechos de los Pueblos Indígenas de las UN.

*Los pueblos indígenas tienen el derecho a determinar y elaborar prioridades y estrategias para el desarrollo o uso de sus tierras, territorios y otros recursos, incluyendo el derecho a solicitar que los estados obtengan su consentimiento libre, previo e informado antes de la aprobación de cualquier proyecto que afecte sus tierras, territorios y otros recursos, particularmente en conexión con el desarrollo, utilización o explotación de minerales, agua y otros recursos.*⁴²⁹

1965—Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. En 1997, el Comité de Control de esta convención, el Comité sobre Eliminación de Discriminación Racial (CERD por sus siglas en inglés), adoptó una Recomendación General que instó a los Estados a asegurar que ninguna decisión respecto a los derechos indígenas será tomada sin su “*consentimiento informado*”

1989—Organización Internacional del Trabajo, Convención 169, Artículos 6, 7, 15 y 16. La Convención 169 de la OIT en su artículo 6, se refiere al *principio de consentimiento libre e informado* en el contexto de relocalización de pueblos indígenas de sus tierras. En los artículos 6, 7 y 15, la convención apunta a asegurar que los estados deben proporcionar los medios necesarios para que los pueblos indígenas sean completamente informados sobre todo lo que atañe al proceso de desarrollo en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural, el uso de las tierras que ocupan y el uso de los recursos que en ellas se encuentran.

1990—Banco Interamericano de Desarrollo, Libro sobre Participación del BID, Anexo: “estrategias y Procedimientos sobre Temas Socio-Culturales Referidas al Medio Ambiente.” El anexo menciona que: “En general el BID no apoyará...proyectos que afecten a tierras tribales, a menos que la sociedad tribal esté de acuerdo con ello....”⁴³⁰

1992—El Convenio sobre la Diversidad Biológica se refiere a la “aprobación e involucramiento” de indígenas y las comunidades locales en el uso de su conocimiento tradicional.

⁴²⁸ Para una visión global del tratado, jurisprudencia y políticas de desarrollo de los pueblos indígenas sobre el consentimiento libre previo e informado, ver el documento preliminar sobre los derechos de los indígenas a un consentimiento previo libre e informado con respecto al desarrollo de sus tierras y recursos naturales realizado por Antonell-Iulia Motoc y la Fundación Tebtebba. Este documento serviría de estructura para que el equipo de trabajo redactara un informe jurídico al respecto. UN Doc. E/CN.4/Sub.2/AC.4/2004/4, 8 July 2004

⁴²⁹ Tebtebba y Forest Peoples Programme (2003: 44).

⁴³⁰ Banco Interamericano de Desarrollo (1990)

1994—El Centro de la ONU sobre Corporaciones Transnacionales concluyó que el desempeño de las compañías multinacionales “estuvo principalmente determinado por la cantidad y calidad de participación de los pueblos indígenas en la toma de decisiones” así como “por la capacidad que las leyes del país receptor dio a los pueblos indígenas de denegar el consentimiento a proyectos mineros....”⁴³¹

1997—El Comité sobre Eliminación de la Discriminación Racial insta a los gobiernos a:

*...asegurar que los miembros de los pueblos indígenas gocen los mismos derechos en relación a su participación efectiva en la vida pública, y que ninguna decisión dirigida directamente a sus derechos e intereses será tomada en cuenta sin su expreso consentimiento libre e informado.*⁴³²

1998—Los Pueblos Indígenas dentro del marco de cooperación para el desarrollo de la Comunidad Europea y sus Estados Miembro. El Consejo de Ministros de la Unión Europea establece que: “los pueblos indígenas tienen el derecho a elegir sus propias vías de desarrollo, lo cual incluye el derecho a oponerse a proyectos, en particular a aquellos que se desarrollen en sus áreas tradicionales.”

2000—Comisión Mundial de Represas. El informe final de WCD, comisionado por el Banco Mundial, fue uno de los primeros procesos multiactores en reconocer FPIC, sosteniendo que este principio permitiría a las comunidades indígenas participar en igualdad de condiciones en las negociaciones sobre desarrollo:

*Exigiendo un consentimiento previo, libre e informado se potencia el poder de los pueblos indígenas y tribales en la mesa de negociación.*⁴³³

*Es más, la Comisión cree que todas las naciones deberían estar guiadas por el concepto de consentimiento previo, libre e informado, sin importar si dicho concepto ha sido o no aprobado con carácter de ley.*⁴³⁴

2001—Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos—Taller sobre los Pueblos Indígenas, Sector-Privado y recursos naturales, Energía y Minería, Empresas y Derechos Humanos:

...se reconoció el vínculo entre el ejercicio de los pueblos indígenas a su derecho de autodeterminación y los derechos sobre sus tierras y recursos naturales que en ellas se encuentran, y su capacidad para entrar en relaciones equitativas con el sector privado. Se remarcó que los pueblos indígenas con derechos reconocidos sobre sus tierras y recursos, así como pueblos con tratados, acuerdos y otros pactos constructivos con los Estados, tuvieron más

⁴³¹ Informe de la Comisión de Corporaciones Transnacionales al Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas. Documento de las UN E/CN.4/Sub.2/1994/40, en el párrafo 20

⁴³² Tebtebba y Forest Peoples Programme (2003: 42).

⁴³³ WCD (2000: 216).

⁴³⁴ WCD (2000: 219). La Comisión Mundial de Represas incluye una importante discusión sobre temas referentes a la forma de implementar el FPIC, como por ejemplo de qué manera los miembros de la comunidad deben acordar la inclusión de grupos vulnerables como las mujeres, y cuales son las guías de ese proceso.

*capacidad de entrar en relaciones productivas con compañías privadas que explotan esos recursos naturales en base al consentimiento libre, previo e informado que los pueblos sin tales derechos reconocidos.*⁴³⁵

2001—El PNUD y los Pueblos Indígenas: Una política de Integración, párrafos 26-30. “El PNUD promueve y apoya el derecho de los pueblos indígenas a un consentimiento previo, libre e informado con respecto a los planes y programas de desarrollo que puedan afectarlos.

2002—Naciones Unidas—Informe sobre el Taller de Pueblos Indígenas, el Sector Privado y Recursos Naturales, Energía, Compañías Mineras y Derechos Humanos.

*...los pueblos indígenas que han visto reconocidos los derechos sobre sus tierras y recursos naturales, así como los pueblos con tratados, acuerdos, u otros compromisos constructivos con los Estados, han sido capaces de entablar relaciones mas fructíferas con el sector privado que explota recursos naturales que aquellos pueblos sin tales derechos, basándose en un consentimiento libre, previo e informado.*⁴³⁶

2002—Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe No. 75/02, en los párrafos 131. La Ley de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos requiere:

*...medidas especiales para asegurar el reconocimiento del interés particular y colectivo que los pueblos indígenas tienen sobre la ocupación, uso, y disfrute de sus tierras y recursos naturales tradicionales, y su derecho a no ser privados de este interés excepto con un consentimiento completamente informado, bajo condiciones de igualdad y con compensaciones justas.*⁴³⁷

⁴³⁵ Informe del Taller sobre Pueblos Indígenas, Sector Privado y Recursos Naturales, Energía, Compañías Mineras y Derechos Humanos, Ginebra, del 5 al 7 de Diciembre, 2005. E/CN.4/Sub.2/AC.4/2002/3, 3 (2002).

⁴³⁶ Tebtebba y Forest Peoples Programme (2003: 44–45).

⁴³⁷ Tebtebba y Forest Peoples Programme (2003: 42).

2002— Proyecto Minería, Minerales y Desarrollo Sustentable (MMSD 2002). El informe final del proceso multiactores promovido por la industria, favoreció fuertemente el FPIC par alas comunidades indígenas y no indígenas:

*Las decisiones sobre el uso de la tierra deberían ser realizadas a través de una toma de decisiones democrática que tenga en cuenta los derechos e intereses de las comunidades y otros actores... Los procesos de toma de decisiones deben estar abiertos a una decisión negativa sobre la viabilidad del proyecto minero, en circunstancias donde factores culturales, ambientales u otros invaliden el acceso a los minerales o cuando la minería implique una pérdida inaceptable bajo el punto de vista de los afectados por la actividad minera.*⁴³⁸

2003—Informe No. 96/03, Comunidades Indígenas Maya y sus Miembros (Caso 12.053 (Belice)), 24 de Octubre 2003, en los párrafos 141 (pies de página omitidos).

Los artículos XVIII y XXIII de la Declaración Americana obligan especialmente a los estados miembro a establecer consultas efectivas y previamente informadas con las comunidades indígenas en relación con los actos y decisiones que puedan afectar sus territorios tradicionales. Ello exige, como mínimo, que todos los miembros de la comunidad sean plena y precisamente informados de la naturaleza y las consecuencias del proceso y cuenten con una oportunidad efectiva de participar individual o colectivamente. En opinión de la Comisión, estos requisitos son igualmente aplicables a las decisiones de los Estados que incidirán en las tierras indígenas y en sus comunidades, como el otorgamiento de concesiones para explotar recursos naturales de los territorios indígenas.

2003—Comentarios relativo a las Normas sobre las Responsabilidades de Corporaciones Transnacionales y otras Empresas Comerciales en la esfera de los Derechos Humanos de las UN E/CN.4/Sub.2/2003/38/Rev.2, párrafos 10(c) (2003).

Las empresas transnacionales y otras empresas comerciales respetarán los derechos de las comunidades locales afectadas por sus actividades y los derechos de los pueblos y comunidades indígenas consagraos en las normas internacionales de derechos humanos....

También respetarán el principio del consentimiento previo, libre e informado de los pueblos y las comunidades indígenas a ser afectados por sus proyectos.

⁴³⁸ MMSD (2002: 25), Ver también pp. 143, 153, y 158.

2003—Revisión de Industrias Extractivas del Banco Mundial (EIR por sus siglas en inglés). El EIR concluyó que los pueblos indígenas y otras partes afectadas tienen el derecho a participar en la toma de decisiones y dar su consentimiento libre, previo e informado en cada una de las fases de un proyecto. Este consentimiento debería ser interpretado como el principal determinante para establecer si existe o no, una “licencia social para operar’ y por lo tanto una gran herramienta para decidir si apoyar una operación.”⁴³⁹

2004- La Soberanía Permanente de los Pueblos Indígenas sobre sus Recursos Naturales. Informe Final de la Relatora Especial. Erica-Irene A. Daes. Documento de las UN E/CN.4/Sub.2/2004/30, párrafo 72).

De conformidad con las constataciones y recomendaciones del examen independientes de las industrias extractivas llevado a cabo por el Banco Mundial, los bancos multilaterales de desarrollo deben adoptar una postura clara de sostenimiento y apoyo a los derechos humanos de los pueblos indígenas en su relación con el sector de las industrias extractivas y deben abstenerse de apoyar proyectos de industrias que afecten a pueblos indígenas sin un reconocimiento y una garantía efectiva previa de los derechos de los pueblos indígenas a poseer, controlar y administrar sus tierras y recursos.

⁴³⁹ Banco Mundial (2003: 24).

BIBLIOGRAFIA

- ABN AMRO. 2001. "ABN AMRO Risk Policies: Forestry and Tree Plantations." ABN AMRO, Amsterdam, approved October 5, 5 pp.
- Abrahams, D. 2004. *Regulating Corporations: A Resource Guide*. Available online at www.corporate-accountability.org/docs/unrisd_guideCSR.pdf.
- ADB (Asian Development Bank). 1998. *Handbook on Resettlement: A Guide to Good Practice*. Manila, Philippines: ADB.
- . 2003. *Anti-Corruption Policy: Operations Manual*. Manila, Philippines: ADB. Available online at http://www.adb.org/Anticorruption/policy_procedures.asp. Last accessed September 13, 2005.
- AFED (Australian Federal Environment Department). 1995. "Best Practice Environmental Management in Mining, Rehabilitation and Vegetation." AFED, Barton, Australian Capital Territory, June.
- Akabzaa, Thomas M. 2000. *Boom and Dislocation: A Study of the Social and Environmental Impacts of Mining in the Wassa West District of Ghana*. Accra: Third World Network, Africa Secretariat.
- Amnesty International. 1998. "Human Rights Principles for Companies."
- Anglo American. 2002a. "Good Citizenship: Our Business Principles." Available online at www.angloamerican.co.uk/static/uploads/Bus_Principles.pdf.
- . 2002b. "Towards Sustainable Mining: Report to Society 2002." Available online at www.eupolitix.com/NR/rdonlyres/3940BD43-2C2C-44AF-AE69-9A71DE5FBC4E/0/sdreport.pdf.
- Archibald, Linda, and Mary Crnkovich. 1999. *If Gender Mattered: A Case Study of Inuit Women, Land Claims and the Voisey's Bay Nickel Project*. Ottawa, Ontario: Status of Women Canada.
- Areparampil, Matthew. 1995. *Tribals of Jharkhand: Victims of Development. A Story of Industries, Mines and Dispossession of Indigenous Peoples*. New Delhi: Indian Social Institute.
- Armbruster, P., and R. Lande. 1993. "A Population Viability Analysis for African Elephant (*Loxodonta Africana*)—How Big Should Reserves Be?" *Conservation Biology* 7(3): 602–10.
- Atkinson, Jeff. 1998. *Undermined: The Impact of Australian Mining Companies in Developing Countries*. Victoria, Australia: Community Aid Abroad.
- BankTrack. 2004. *Principles, Profit or Just PR?: Triple P Investments under the Equator Principles*. Amsterdam: Bank Track. June.
- BCARD. 1998. See British Columbia Ministry of Energy and Mines and Ministry of Environment, Lands and Parks (1998).
- Beier, P. 1993. "Determining Minimum Habitat Areas and Habitat Corridors for Cougars." *Conservation Biology* 7(1): 94–108.
- Bevilacqua, M., L. Cárdenas, A. L. Flores, L. Hernández, E. Lares, A. Mansutti, M. Miranda, J. Ochoa, M. Rodríguez, and E. Selig. 2002. *The State of Venezuela's Forests: A Case Study of the Guayana Region*. A Global Forest Watch Report. Washington, DC and Caracas, Venezuela: World Resources Institute/Fundación Polar. 155 pp.

- British Columbia Ministry of Energy and Mines and Ministry of Environment, Lands and Parks. 1998. "Policy for Metal Leaching and Acid Rock Drainage at Minesites in British Columbia." Victoria, British Columbia, July.
- Buka Environmental, Kuipers and Associates, and Stratus Consulting, Inc. In press. *State-of-the-Art, Advantages, and Limitations of Methods and Models Used to Predict Water Quality at Hardrock Mine Sites*.
- Bush, K. 1998. *Assessing the Peace and Conflict Impact of Development Projects*. Ottawa, Ontario: International Development Research Centre (IDRC). See reseau.crdi.ca/en/ev-5543-201-1-DO_TOPIC.html.
- Canadian Arctic Resource Committee. 1996. "Aboriginal Communities and Mining in Northern Canada." *Northern Perspectives*, No. 3–4 (Fall/Winter 1995–96).
- Caruso, E. M., M. Colchester, F. MacKay, N. Hildyard, and G. Nettleton. 2003. "Synthesis Report: Indigenous Peoples, Extractive Industries and the World Bank." In *Tebtebba and Forest Peoples Programme (2003)*.
- Central Land Council. 1998. *Mines and Myths: The Truth about Mining on Aboriginal Land*. Alice Springs, Australia: Central Land Council.
- Chambers, David. 2000. "A Position Paper on Perpetual Water Treatment For Mines." Center for Science in Public Participation (**CSP²**), Bozeman, Mont., June.
- Chape, S. et al. 2003. *2003 UN List of Protected Areas*. Gland, Switzerland and Cambridge, U.K.: IUCN/UNEP.
- Chatterjee, Pratap. 1998. *Gold, Greed, and Genocide*. Berkeley, Calif.: Project Underground.
- Cleghorn, C., N. Edelson, and S. Moodie. 2001. *Gaining Ground: Women, Mining and the Environment*. Whitehorse: Yukon Conservation Society and Yukon Status of Women Council. April.
- Colchester, M., Jean La Rose, and Kid James. 2002. *Mining and Amerindians in Guyana*. The North-South Institute, Ottawa and Amerindian Peoples Association, Georgetown.
- Conroy, M. E. 2001. "Can Advocacy-Led Certification Systems Transform Global Corporate Practices: Evidence and Some Theory." Working Paper Series #21, Political Economic Research Institute: Amherst, Mass., September.
- Cooperacion. 1999. *Mineria y comunidades*. Resultados del seminario-taller realizado en Lima, el 23 y 24 de noviembre de 1998. Lima: Cooperacion.
- Coumans, Catherine. 2000. "Canadian Companies in the Philippines: Placer Dome." In *Undermining the Forests: The Need to Control Transnational Mining Companies: A Canadian Case Study*. London: Forest Peoples Programme, Philippine Indigenous Peoples Links, World Rainforest Movement.
- . 2002a. "The Case against Submarine Tailings Disposal." In "Mining Environmental Management," *The Mining Journal* (September): 14–18. London:
- . 2002b. "Mining, Water, Survival and the Diavik Diamond Mine." In G. Evans, James Goodman, and Nina Lansbury, eds., *Moving Mountains: Communities Confront Mining and Globalization*. London and New York: Zed Books.
- . 2002c. "Science and Submarine Tailings Disposal." In *Submarine Tailings Disposal Toolkit: Submarine Tailings Disposal*. MiningWatch Canada and Project Underground.

- . 2005. “Research on Contested Ground: Women, Mining and Health.” *Pimatisiwin: A Journal of Aboriginal and Indigenous Community Health* 3(1) (Spring).
- CSP**². 2000. See Chambers (2000).
- De Echave, José C. 2001. *Minería y Comunidades: Construyendo un Proceso de Toma de Decisiones Frente a Operaciones Mineras*. Lima, Peru: CooperAcción.
- Deva, S. 2004. “Acting Extraterritorially to Tame Multinational Corporations for Human Rights Violations: Who Should ‘Bell the Cat.’” *Melbourne Journal of International Law* Vol. 5: 37–65.
- Dudley, N., and S. Stolton. 2002. “To Dig or Not to Dig? Criteria for Determining the Suitability or Acceptability of Mineral Exploration, Extraction and Transport from Ecological and Social Perspectives.” A discussion paper for WWF International and WWF U.K., London.
- Earthworks and Oxfam America. 2004. *Dirty Metals: Mining, Communities, and the Environment*. Washington, DC.
- EBI (Energy and Biodiversity Initiative). 2003. *Integrating Biodiversity Conservation into Oil and Gas Development*. Washington, DC: EBI.
- Echavarria, Christina. 2004. *The Formalization of Artisan and Small-Scale Mining: Harnessing Opportunities for Private Sector Development*. Presentation at IDRC International Forum, “Bringing the Best of the Private Sector to Development.” Montreal.
- ELI (Environmental Law Institute) et al. 2003. *Prior Informed Consent and Mining*. Washington, DC: ELI.
- Emberson-Bain, ‘Atu. 1994. *Labour and Gold in Fiji*. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press.
- ENAAUS (Environment Australia). 2002. “Mine Decommissioning.” Commonwealth of Australia, Canberra, July.
- ENAAUS (Environment Australia). 2003. “Cyanide Management.” Commonwealth of Australia, Canberra.
- Environmental Protection Agency, Australia. 1995. “Community Consultation and Involvement.” In *Best Practice Environmental Management in Mining*. Commonwealth of Australia, series 0 642 19418 1, ISBN 0 642 19421 1. Available online at www.deh.gov.au/settlements/industry/minerals/booklets/comm.html.
- Equator Principles. 2003. Available online at www.equator-principles.com. Last accessed September 6, 2005.
- Evans, G., Goodman J., and Nina Lansbury, eds. 2002. *Moving Mountains: Communities Confront Mining and Globalisation*. London: Zed Books.
- ExIm (Export-Import Bank of the United States). 2004. “Environmental Procedures and Guidelines.” Washington, DC, July.
- Feeney, P. 1995. *Displacement and the Rights of Women*. Oxford: Oxfam.
- FOE-I (Friends of the Earth International). 2002. “Towards a Phase-Out of International Financial Institution Support of Fossil Fuel and Mining Projects.” Position Statement. FOE-I: Amsterdam, January. Available online at www.foei.org.
- Forest Peoples Programme, Philippine Indigenous Peoples’ Links and the World Rainforest Movement. 2000. *Undermining the Forests: The Need to Control*

- Transnational Mining Companies. A Canadian Case Study*. Moreton-in-Marsh, U.K.: Forest Peoples Programme.
- Forte, Janette. 1998. "Impact of the Gold Industry on the Indigenous Peoples of Guyana." In Dennis Canterbury, ed., *Guyana's Gold Industry: Evolution, Structure, Impacts and Non-Wage Benefits*. Transition, Special Issue, # 27-28. Turkeyen: University of Guyana.
- Gagnon, G., A. Macklin, and Penelope Simons. 2003. "Deconstructing Engagement: Corporate Self-Regulation in Conflict Zones—Implications for Human Rights and Canadian Public Policy." Relationships in Transition: A Strategic Joint Initiative of the Social Sciences and Humanities Research Council and the Law Commission of Canada. January.
- Gaventa, J., B. E. Smith, and A. Willingham, eds. 1990. *Communities in Economic Crisis: Appalachia and the South*. Philadelphia: Temple University Press.
- Gedicks, Al. 1994. *The New Resource Wars: Native and Environmental Struggles against Multinational Corporations*. Montreal, Quebec, Canada: Black Rose Books.
- Gibson, G. 2001. *Community Information Needs: Access to Information through the Mining Cycle*. Working paper prepared for the MMSD Workshop on Access to Information.
- Gjording, Chris N. 1991. *Conditions Not of Their Choosing: The Guaymi Indians and Mining Multinationals*. Washington, DC: Smithsonian Institution Press.
- Goodland, Robert. 2004. "Prior Informed Consent and the World Bank Group." Presented at a Conference on Prior Informed Consent held by American University, Center for International Environmental Law, and the Washington College of Law.
- Gray, Andrew. 1986. *And after the Gold Rush?: Human Rights and Self-Development among the Amarakaeri of Southeastern Peru*. Copenhagen, Denmark: International Work Group for Indigenous Affairs.
- Green, Thomas L. 1998. "Lasting Benefits from beneath the Earth: Mining Nickel from Voisey's Bay in a Manner Compatible with the Requirements of Sustainable Development." Prepared for the Innu Nation. Available online at www.innu.ca/tgreen1.html.
- GRI (Global Reporting Initiative). 2003. "GRI Water Protocol, for use with 2002 GRI Sustainability Reporting Guidelines." Amsterdam, February.
- . 2004. "An Abridged Version of the 2002 Sustainability Reporting Guidelines, Integrated with the Draft Mining and Metals Sector Supplement." Amsterdam, June 4.
- Hinton, J, Marcello Veiga, A. Tadeu, and C. Veiga. 2002. "Clean Artisanal Gold Mining: A Utopian Approach?" *The Journal of Clean Technology* (January).
- Howitt, Richard, John Connell, and Philip Hirsch, eds. 1996. *Resources, Nations, and Indigenous Peoples: Case Studies from Australasia, Melanesia, and Southeast Asia*. Melbourne, Australia and New York: Oxford University Press.
- Humphries, M. 1996. "New World Gold Mine and Yellowstone National Park." CRS Report for Congress #96-669. Congressional Research Service, U.S. Government, Washington, DC, August, Available online at www.ncseonline.org/nle/crsreports/mining/mine-9.cfm?&CFID=14811159&CFTOKEN=32916525, last accessed July, 11, 2004.

- Hutchinson, Moira. 1998. "Beyond Best Practice: The Mining Sector." In Michelle Hibler and Rowena Beamish, eds., *Canadian Development Report 1998: Canadian Corporations and Social Responsibility*. Ottawa, Ontario: North-South Institute.
- ICJ (International Court of Justice). 1980. "Reports of Judgements, Advisory Opinions and Orders."
- ICMI (International Cyanide Management Institute). 2002. "International Cyanide Management Code." May, available online at www.cyanidecode.org.
- ICMM (International Council on Metals and Mining). 2003. "Sustainability Principles." London. Available online at www.icmm.org.
- ICOLD (International Commission on Large Dams). 2001. *Tailings Dams Risk of Dangerous Occurrences: Lessons Learnt from Practical Experience*. Bulletin 121. Paris: ICOLD-CIBG/UNEP.
- IFC (International Finance Corporation). 2002. *Handbook for Preparing a Resettlement Action Plan*. Washington, D.C.: IFC.
- . 2004. "IFC Environmental Health and Safety Guidelines for Precious Metal Mining—DRAFT." Washington, DC, July.
- IISD (International Institute for Sustainable Development). 2002. *Seven Questions to Sustainability: How to Assess the Continuation of Mining and Mineral Activities*. Winnipeg, Manitoba, Canada: IISD.
- ILO. 1999. "Social and Labour Issues in Small-Scale Mines: Report for Discussion at the Tripartite Meeting on Social and Labour Issues in Small-Scale Mines." ILO, Geneva.
- . *Recording and Notification of Occupational Accidents and Diseases and ILO List of Occupational Diseases*. Geneva: ILO.
- Innu Nation. 1996. *Ntesinan, Nteshiniminan Nteniunan: Between a Rock and a Hard Place*. Prepared by Innu Nation Task Force on Mining Activities. Sheshatshiu, Newfoundland and Labrador, Canada: Innu Nation Office.
- Innu Nation and MiningWatch Canada. 1999. *Between a Rock and a Hard Place: Aboriginal Communities and Mining: Workshop Summary*. Ottawa, Ontario: MiningWatch Canada.
- Inter-American Development Bank. 1990. "Annex: Strategies and Procedures on Socio-Cultural Issues as Related to the Environment." In *IDB Resource Book on Participation*. Available online at www.iadb.org/aboutus/VI/resource_book/table_of_contents.cfm.
- . 1998. "Operational Policy on Involuntary Resettlement." Available online at www.iadb.org.
- International Alert. 2005. *Conflict-Sensitive Business Practice: Guidance for Extractive Industries*. Available online at www.international-alert.org. London.
- International Council on Human Rights. 2002. *Beyond Voluntarism: Human Rights and the Developing International Legal Obligations of Companies*. Versoix, Switzerland.
- International Peace Academy. 2004. *Business and International Crimes: Assessing the Liability of Business Entities for Grave Violations of International Law*. Available online at www.fifo.no/nsp/liabilities/main_page.htm.
- ISS (Indigenous Support Services) and ACIL Consulting. 2001. *Agreements between Mining Companies and Indigenous Communities: A Report to the Australian Minerals and Energy Environment Foundation*. Available online at

- <http://www.ausimm.com.au/whatsnew/indig1009.pdf#search='ISS%20%20ACIL%20%202001'>.
- Jackson, R. 2005. "The Challenges of Sustaining Mining Benefits." *Mining Environmental Management* (May): 6–9.
- JBIC (Japan Bank for International Cooperation). 2002. *Guidelines for Confirmation of Environmental and Social Considerations*. April. Available online at www.jbic.go.jp/english/.
- Jennings, N. 2001a. "An International Basis for Improving Safety and Health in Mines." In *Worker and Community Health and Safety Informal Experts Meeting: Workshop Report*. London: International Institute for Environment and Development and World Business Council for Sustainable Development. See www.iiied.org/mmsd/mmsd_pdfs/health_and_safety.pdf.
- . 2001b. *Improving Safety and Health in Mines: A Long and Winding Road?* London: International Institute for Environment and Development and World Business Council for Sustainable Development.
- Keeping, Janet. 1998. *Thinking about Benefit Agreements: An Analytical Framework*. Yellowknife, Northwest Territories: Canadian Arctic Resource Committee.
- . 1999–2000. "The Legal and Constitutional Basis for Benefits Agreements: A Summary." *Northern Perspectives* 25(4) (Fall–Winter 1999–2000). Available online at www.carc.org/pubs/v25no4/3.htm.
- Klingebl, Stephan. 2001. *The OECD, World Bank and International Monetary Fund: Development Activities in the Crisis Prevention and Conflict Management Sphere*. See web.idrc.ca/en/ev-41498-201-1-DO_TOPIC.html.
- Kuipers, James R., P.E. 2000. "Hardrock Reclamation Bonding Practices in the Western United States." Center for Science in Public Participation, Bozeman, Mont., February.
- Kuyek J., and Catherine Coumans. 2003. *No Rock Unturned: Revitalizing the Economies of Mining Dependent Communities*. Ottawa, Ontario: MiningWatch Canada. Available online at www.miningwatch.ca.
- Laidlaw, R. K. 2000. "Effects of Habitat Disturbance and Protected Areas on Mammals of Peninsular Malaysia." *Conservation Biology* 14(6): 1639–48.
- Lane, Marcus, and R. E. Rickson. 1997. "Resource Development and Resource Dependency of Indigenous Communities: Australia's Jawoyn Aborigines and Mining at Coronation Hill." *Society and Natural Resources* 10 (Mar.-Apr.): 2, 121–42.
- Leonen, Marvic. 1998. "Indigenous Peoples Rights Act (R.A. 8371): Will This Legal Reality Bring Us a More Progressive Level of Discourse?" *Philippine Natural Resources Law Journal* 9(1) (September).
- Liebenthal, A. et al. 2005. "Extractive Industries and Sustainable Development: An Evaluation of World Bank Group Experience." World Bank Operations Evaluation Department (WBOED), Washington, DC. Available online at [ifcln1.ifc.org/ifcext/oeg.nsf/AttachmentsByTitle/ei_report/\\$FILE/Extractive+Industries+and+Sustainable+Development.pdf](http://ifcln1.ifc.org/ifcext/oeg.nsf/AttachmentsByTitle/ei_report/$FILE/Extractive+Industries+and+Sustainable+Development.pdf).
- Luxton, Meg. 1977. *Women's Work Is Never Done: Women's Work in Mining Communities*. Toronto: Women's Press.
- MAC (Mining Association of Canada). n.d. "Energy and Greenhouse Gas Emissions Management Indicators: A Tool for Assessing Corporate Performance." Ottawa, Ontario.
- . 1998. "A Guide to the Management of Tailings Facilities." Ottawa, Ontario, September.

- Macdonald, I. 2004. "Women Miners, Human Rights and Poverty." Paper presented by Oxfam Australia's Mining Ombudsman at *Pit Women and Others: Women Miners in the Asia-Pacific Region* workshop, Australian National University, July 2.
- MacKay, F. 2004. "Indigenous Peoples' Right to Free, Prior and Informed Consent and the World Bank's Extractive Industries Review." *Sustainable Development Law and Policy* 4(2): 43–66.
- Maggio, G., and O. J. Lynch. 1997. "Human Rights, Environment, and Economic Development: Existing and Emerging Standards in International Law and Global Society." Revised draft, Center for International Environmental Law, Washington, DC, November. Available online at www.ciel.org/Publications/olpaper3.html.
- Matthews, R. 1983. *The Creation of Regional Dependency*. Toronto: University of Toronto Press.
- McAllister, Marie Louise. 1999. "Communities and Canadian Mining Companies: Converging and Diverging Interests." Paper presented at the Annual Meeting of the Environmental Studies Association of Canada (ESAC), June 8–10. University of Sherbrooke, Quebec.
- McMahon, Gary, ed. 1998. *Mining and the Community: Results from the Quito Conference*. EMT Occasional Paper No. 11, World Bank Energy, Mining and Telecommunications Department, Washington, DC.
- McMahon, Gary, and John Strongman. 1999. "The Rise of the Community. Mining Environmental Management." *The Mining Journal* (January). London.
- MCMPR (Ministerial Council on Mineral and Petroleum Resources) and the Minerals Council of Australia. 2003. "Strategic Framework for Tailings Management." Canberra, MCMPR.
- McNeely, J. A. et al. 1995. "Human Influences on Biodiversity." In V. H. Heywood and R. T. Watson, *Global Biodiversity Assessment*. London: Cambridge University Press/UNEP.
- Miller, K. 1996. *Balancing the Scales: Guidelines for Increasing Biodiversity's Chances through Bioregional Management*. Washington, DC: WRI.
- Minerals Council of Australia. 2004. *Enduring Value: The Australian Minerals Industry Framework for Sustainable Development*. October. Available online at www.minerals.org.au/__data/assets/pdf_file/5515/19520/MCA_ev_impl_booklet.pdf. Last accessed September 13, 2005.
- mines, minerals & PEOPLE. 2003. National Seminar on Women and Mining in India. Hyderabad, India.
- MiningWatch Canada, and Project Underground. 2002. *Submarine Tailings Disposal Toolkit*. Berkeley, Calif.: Project Underground. Available from www.miningwatch.ca.
- Miranda, Marta. 1998. *All That Glitters Is Not Gold: Balancing Conservation and Development in Venezuela's Frontier Forests*. Washington, DC: World Resources Institute.
- Miranda, Marta et al. 2003. *Mining and Critical Ecosystems: Mapping the Risks*. Washington, DC: WRI.
- MMSD (Mining, Minerals, and Sustainable Development). 2002. *Breaking New Ground: Mining, Minerals and Sustainable Development*. The Report of the MMSD Project. London: Earthscan.
- Moore, Marat. 1996. *Women in the Mines: Stories of Life and Work*. New York: Twayne.

- MPC (Mineral Policy Center). 2001. "A Platform for Responsible Mining, Community Rights, Company Responsibilities, and Responsible Practices." First Draft For Comment. MPC, Washington, DC.
- Mulongoy, J. K., and S. Chape. 2004. *Protected Areas and Biodiversity: An Overview of Key Issues* London: UNEP-WCMC.
- Musvoto, Aleta Netsai. 2001. "Gender and Mining—Community." MMSD Southern Africa, Scientific and Industrial Research Center, Harare, Zimbabwe for African Institute of Corporate Citizenship, August.
- Nakagawa, M. 2004. "Overview of Prior Informed Consent from an International Perspective." *Sustainable Development Law and Policy* 4(2): 4–9.
- OECD. 1997. *Guidelines for Aid Agencies on Involuntary Displacement and Resettlement in Developing Countries*. Development Assistance Committee (DAC). Available online at www.oecd.org/home/.
- . 2000. *Guidelines for Multinational Enterprises*. Paris.
- O’Faircheallaigh, Ciaran. 1996. "Negotiating with Resource Companies: Issues and Constraints for Aboriginal Communities in Australia." In Howitt et al. (1996).
- . 1998. "Resource Development and Inequality in Indigenous Societies." *World Development* 26(3): 381–94.
- . 1999–2000. "An Australian Perspective on Impact and Benefit Agreements." *Northern Perspectives* 25(4) (Fall–Winter 1999–2000). Available online at www.carc.org/pubs/v25no4/4.htm.
- Oldenziel, J. 2005. *The Added Value of the UN Norms: A Comparative Analysis of the UN Norms for Business with Existing International Instruments*. Amsterdam: Center for Research on Multinational Corporations.
- OPIC (Overseas Private Investment Corporation). 2004. "OPIC Environmental Handbook." OPIC, Washington, DC. Available online from www.opic.gov/. Last accessed July 9, 2004.
- O’Reilly, Kevin. 1999–2000. "Impact and Benefit Agreements: Tools for Sustainable Development?" *Northern Perspectives* 25(4) (Fall–Winter 1999–2000). Available online at www.carc.org/pubs/v25no4/1.htm.
- O’Reilly, Kevin, and Erin Eacott. 1999. "Aboriginal Peoples and Impact and Benefit Agreements: Report of a National Workshop" [Yellowknife, Northwest Territories, May 29–31]. Northern Minerals Programme, Working paper # 7, Canadian Arctic Resource Committee (CARC), Yellowknife.
- . 1999–2000. "Aboriginal Peoples and Impact and Benefit Agreement: Summary of the Report of a National Workshop." *Northern Perspectives* 25(4) (Fall–Winter 1999–2000). Available online at www.carc.org/pubs/v25no4/2.htm.
- Oxfam America. 2004. *Small-Scale Gold Mining in Cambodia: A Situation Assessment*. Washington, DC.
- Oxfam Community Aid Abroad [I. Macdonald and Claire Rowland (eds.)]. 2002. *Tunnel Vision: Women, Mining and Communities*. Victoria, Australia.
- Oxfam Community Aid Abroad. 2004. "Benchmarks for the Mining Industry." *Mining Ombudsman Annual Report 2004*, September. Available online at www.oxfam.org.au/campaigns/mining.
- Page, A. 2004. "Indigenous Peoples’ Free, Prior and Informed Consent in the Inter-American Human Rights System." *Sustainable Development Law and Policy* 4(2): 16–21.

- Palacin, Quispe, Miguel. 1999. *Mineria y comunidades. Vicco:muertes ananciadas o un ejemplo al mundo*. Lima, Peru.
- PDAC (Prospectors and Developers Association of Canada). 2004. "Environmental Excellence in Exploration." PDAC, Toronto, September 24. Available online at www.e3mining.com.
- Phillips, A. 2003. "Turning Ideas on Their Head: The New Paradigm for Protected Areas." Paper written for Fifth World Parks Congress. Available online at www.uvm.edu/conservationlectures/vermont.pdf. Last accessed July 9, 2004.
- Placer Dome. 2004a. "Placer Dome Sustainability: Tailing Management Principles." Placer Dome, Vancouver, British Columbia. Available online at www.placerdome.com. Last accessed September 21, 2004.
- . 2004b. "Placer Dome Sustainability: ARD and Metals Leaching Management Principles." Placer Dome, Vancouver, British Columbia. Available online at www.placerdome.com. Last accessed September 21, 2004.
- . 2004c. "Placer Dome Sustainability: Mine Closure Management Principles." Placer Dome, Vancouver, British Columbia. Available online at www.placerdome.com. Last accessed September 21, 2004.
- Power, T. M. 1996. *Lost Landscapes and Failed Economies*. Washington, DC: Island Press.
- . 2002. *Digging to Development? A Historical Look at Mining and Economic Development*. Washington, DC: Oxfam America.
- Ramsar Convention Bureau. n.d. "The List of Wetlands of International Importance." Available online at www.ramsar.org/key_conv_e.htm. Last accessed July 9, 2004.
- Randall, J., and R. Geoff Ironside. 1996. "Communities on the Edge: An Economic Geography of Resource-Dependent Communities in Canada." *The Canadian Geographer* 40(1): 17–35.
- Republic of South Africa. 2004. "A Note to the Website Publication of the Guideline for the Determination of Financial Provision for the Mining Industry." Department of Minerals and Energy, Pretoria.
- Rich, B. 2004 "Implementing the Recommendations of the Extractive Industries Review Report." Draft position paper.
- Rights and Democracy. 2004. *UN International Instruments for the Protection of Indigenous Women's Rights*. Sheet 2a.
- Rio Tinto. 2003a. "Human Rights Guidance: Guidance for Managers on Implementing the Human Rights Policy." In *The Way We Work*. London. Available online at www.riotinto.com.
- . 2003b. *The Way We Work*. London. Available online at www.riotinto.com.
- Robinson, Kathy. 1996. "Women, Mining and Development." In Howitt et al. (1996).
- Rosenfeld, A. et al. 2000. *Lightening the Lode: A Guide to Responsible Large-Scale Mining*. Washington, DC: Conservation International.
- Ross, Michael. 2001. *Extractive Sectors and the Poor*. Boston: Oxfam America.
- SACM (South African Chamber of Mines). 2001. "South African Guideline on Cyanide Management for Gold Mining." Johannesburg, June.
- Sampat, P. 2003. "Scrapping Mining Dependence." In *State of the World 2003*. New York and London: Worldwatch Institute.

- Saunier, R. E., and R.A. Meganck, eds. 1996. *Conservation of Biodiversity and the New Regional Planning*. Washington, DC: Organization of American States and World Conservation Union.
- Seck, Sara. 1999. "Environmental Harm in Developing Countries Caused by Subsidiaries of Canadian Mining Corporations: The Interface of Public and Private International Law." In *The Canadian Yearbook of International Law*. Vancouver: University of British Columbia Press.
- Sewall, Christopher. 1999. *Digging Holes in the Spirit: Gold Mining and the Survival of the Western Shoshone Nation*. Berkeley, Calif.: Project Underground and Western Shoshone Defence Project.
- Slack, K. 2004. "Sharing the Riches of the Earth: Democratizing Natural Resource-Led Development." *Ethics and International Affairs* 18(1): 47–62.
- Solomon, F. 2003a. "Working Paper 1—Principles and Criteria for Certifications—Draft for Comment." Mining Certification and Evaluation Project, WWF-Australia, Melbourne, November.
- . 2003b. "Mining Certification Evaluation Project Working Paper—Principles and Criteria for Certification." Available online at www.natural-resources.org/minerals/law/docs/MCEP_project/MCEP_WP1_draftNov03.pdf.
- Sonnenberg, Dan, and F. Muenster. 2001. *Involuntary Resettlement*. South Africa: African Institute of Corporate Citizenship.
- Sosa, I. 2000. "Mining and Communities: Literature Review and Annotated Bibliography." Ottawa, Ontario: MiningWatch Canada. Available online at www.yorku.ca/cerlac/litreview.pdf#search='Mining%20and%20Communities:%20Literature%20Review%20and%20Annotated%20Bibliography'.
- Sosa I., and Karyn Keenan. 2001. *Impact Benefit Agreements between Aboriginal Communities and Mining Companies: Their Use in Canada*. Toronto: Canadian Environmental Law Association. Available online at www.cela.ca/publications/cardfile.shtml?x=1021.
- Soule, M. E. 1986. *Conservation Biology: The Science of Scarcity and Diversity*. Sunderland, Mass.: Sinauer Associates, Inc.
- Stahl, Johannes. 2001. "The Man-Eating Mines of Potosi." *Cultural Survival Quarterly* (Spring).
- Stavenhagen, Rodolfo. 2002. "Report of the Special Rapporteur on the Situation of Human Rights and Fundamental Freedoms of Indigenous People, Mr. Rodolfo Stavenhagen, Submitted Pursuant to Commission Resolution 2001/57." UN Doc. E/CN.4/2002/97, at para.56.
- Stevens, C., and M. Ahern. 2002. *Worker and Community Health Impacts Related to Mining Operations Internationally: A Rapid Review of the Literature*. London School of Hygiene and Tropical Medicine.
- SustainAbility et al. 2004. *The Changing Landscape of Liability: A Director's Guide to Trends in Corporate Environmental, Social and Economic Liability*. Available online at www.sustainability.com/publications.
- Tauli-Corpuz, V., and E. R. Alcantera. 2002. "Engaging the Special Rapporteur on Indigenous People: Opportunities and Challenges." Tebtebba, Baguio, Philippines.
- Tebtebba, and Forest Peoples Programme. 2003. *Extracting Promises: Indigenous Peoples, Extractive Industries and the World Bank*. Tebtebba, Baguio, Philippines.

- Terborgh, J. 1992. "Maintenance of Diversity in Tropical Forests." *Biotropica* 24(2): 283–92.
- Tester, F. 1991. "Local Power versus Global Profits: The Odds Against." In C. Plant and J. Plant, eds., *Putting Power in Its Place: Create Community Control*, pp.10–18. The New Catalyst Bioregional Series. Gabriola Island, British Columbia: New Society Publishers.
- Thiollay, J. M. 1989. "Area Requirements for the Conservation of Rain Forest Raptors and Game Birds in Guiana." *Conservation Biology* 3(2): 128–37.
- Third World Network Africa. 2001. *Mining, Development and Social Conflicts in Africa*. Ghana: TWN Africa
- Tujan Jr., Antonio A., and Ros-B Guzman. 1998. *Globalising Philippine Mining*. Manila: IBON Foundation.
- UNEP. 1992. "Rio Declaration on Environment and Development." United Nations Conference on Environment and Development, UNEP, Rio de Janeiro, Brazil, June 3–14.
- . 2001. "APELL for Mining, Guidance for the Mining Industry in Raising Awareness and Preparedness for Emergencies at Local Level, Technical Report No. 41." UNEP, Division of Technology, Industry and Economics, Paris.
- UNESCO. 1972. "World Heritage Convention." Available online at whc.unesco.org/nwhc/pages/doc/main.htm. Last accessed July 9, 2004.
- United Nations. 1992. "Convention on Biological Diversity." Available online at www.biodiv.org/doc/legal/cbd-en.pdf. Last accessed July 9, 2004.
- USDA (U.S. Department of Agriculture). 2003. "Reclamation Bond Estimating and Administration Guide (DRAFT)" Prepared by the U.S. Forest Service, National Locatable Minerals Program, Washington, DC.
- . 2004. "Code of Federal Regulations 36 CFR 228." Prepared by the U.S. Forest Service. U.S. Government Printing Office, Washington, DC.
- USDOJ (U.S. Department of Interior). 2003. "Code of Federal Regulations 48 CFR 3809." Prepared by the Bureau of Land Management. U.S. Government Printing Office, Washington, DC.
- U.S. Environmental Protection Agency. 2002. Toxics Release Inventory 2002 Data. Available online at www.triexplorer. Accessed on April 18, 2005.
- Walker J., and S. Howard. 2002. *Finding the Way Forward: How Could Voluntary Action Move Mining towards Sustainable Development?* London: International Institute for Environment and Development.
- WCD (World Commission on Dams). 2000. *Dams and Development: A New Framework for Decision-Making*. The Report of the World Commission on Dams. London: Earthscan. November.
- WCED (World Commission on Environment and Development). 1987. *Our Common Future*. London: Oxford University Press.
- Weitzner, Viviane. 2002. *Through Indigenous Eyes: Toward Appropriate Decision-Making Regarding Mining on or near Ancestral Lands*. Ottawa, Ontario: The North-South Institute.
- Whiteman, Gail, and Katy Mamen. 2002. *Meaningful Consultation and Participation in the Mining Sector? A Review of the Consultation and Participation of Indigenous Peoples within the International Mining Sector*. Ottawa, Ontario: The North-South Institute.

- World Bank. 1995. "World Bank Health and Safety Guidelines, Mining and Milling—Open Pit." World Bank, Washington, DC, August.
- . 1998a. "OP 4.04: Natural Habitats Policy." World Bank, Washington, DC.
- . 1998b. "Base Metal and Iron Ore Mining," In *Pollution Prevention and Abatement Handbook*. Washington, DC: World Bank. July.
- . 2001 (revised 2004). *Involuntary Resettlement*. Washington, DC: World Bank.
- . 2003. *Striking a Better Balance* [World Bank Extractive Industries (EIR) Review Volume I]. Jakarta, Indonesia and Washington, DC: World Bank.
- . 2004. *Involuntary Resettlement Sourcebook*. Washington, DC: World Bank.
- Worldwatch Institute. 2003. *The State of the World 2003*. New York and London: Norton.
- Wright, C. M. 2004. "Financial Intermediary Lending Paper." Draft. WRI, Washington, DC.
- WWF. 2001. "Mining Certification Evaluation Project: Independent Certification of Environmental and Social Performance in the Mining Sector." A WWF-Australia Discussion Paper, Resource Conservation Program, Mineral Resources Unit.
- Young, John, and Alan Septoff, eds. 2002. *Digging for Change: Towards a Responsible Minerals Future, An NGO and Community Perspective*. Washington, DC: Mineral Policy Center.