

---

**recursos naturales e infraestructura**

**S**ociedad, mercado y minería.  
Una aproximación a la  
responsabilidad social corporativa

Eduardo Chaparro Ávila

René Salgado Pavéz



NACIONES UNIDAS

**CEPAL**

**División de Recursos Naturales e  
Infraestructura**

Santiago de Chile, diciembre del 2005

Este documento fue preparado por Eduardo Chaparro Ávila, Oficial de Asuntos Económicos y René Salgado Pavéz, Asistente de Investigación. División de Recursos Naturales e Infraestructura de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

---

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN impreso 1680-9017

ISSN electrónico 1680-9025

ISBN: 92-1-322816-3

LC/L.2435-P

Nº de venta: S.05.II.G.181

Copyright © Naciones Unidas, diciembre del 2005. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

---

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

## Índice

---

<b>Resumen</b> .....	5
<b>I. Generalidades</b> .....	7
<b>II. ¿Qué es sociedad?</b> .....	11
A. ¿Cuáles deben ser los valores de los países de América para el siglo XXI?.....	13
B. Los desplazamientos y el desarraigo .....	15
<b>III. El mercado</b> .....	17
<b>IV. Responsabilidad social corporativa</b> .....	25
A. Iniciativas voluntarias y principios.....	30
B. Instrumentos internacionales, tratados y declaraciones.....	32
C. Normas establecidas a nivel nacional .....	33
D. Sistemas de certificación .....	34
E. Iniciativas voluntarias.....	35
F. Principales índices financieros .....	37
G. Instrumentos, reuniones y otras iniciativas.....	38
<b>V. La industria minera y los protagonistas del negocio minero</b> .....	43
A. Los empresarios mineros formales .....	46
B. Los empresarios mineros informales .....	46
C. Los agentes y las agencias del gobierno.....	47
D. Las autoridades regionales .....	48
E. Las comunidades y sus representantes .....	49
F. Los pueblos indígenas y las comunidades afro americanas .....	51
G. Las organizaciones no gubernamentales .....	53
H. Los intermediarios financieros .....	53
I. La academia.....	55
J. Los comercializadores y los transportadores .....	56

K. Los compradores finales (usuarios) .....	58
L. Los inversionistas privados nacionales .....	59
M. Los inversionistas privados extranjeros .....	59
N. La cooperación técnica internacional.....	60
O. La biodiversidad (la fauna y la flora).....	61
P. Los países vecinos.....	61
Q. Los trabajadores de la industria formal.....	62
R. Los trabajadores de la industria informal.....	64
S. Los tratados vinculantes: TLC y Convenio 169 .....	64
T. Los medios de comunicación.....	65
<b>VI. Los conflictos</b> .....	67
A. El Estado y su papel.....	68
B. Los derechos de la sociedad en la industria minera .....	68
<b>Bibliografía</b> .....	77
<b>Serie Recursos naturales e infraestructura: números publicados</b> .....	81

## Índice de cuadros

Cuadro 1	Los protagonistas del negocio minero.....	45
Cuadro 2	Origen y destinación de la inversión minera en América Latina .....	60

## Índice de recuadros

Recuadro 1	La acción social como toda acción.....	12
Recuadro 2	Contexto para la reactivación minera en un país de América Latina .....	20
Recuadro 3	Las nuevas preocupaciones ambientales en Chile.....	21
Recuadro 4	Las importaciones de acero en Estados Unidos .....	21
Recuadro 5	¿Prácticas comerciales desleales de la industria mundial del acero? .....	22
Recuadro 6	Sector siderúrgico .....	22
Recuadro 7	Impacto de los aranceles a la importación de acero .....	22
Recuadro 8	Acereras elogian fin de salvaguardas .....	23
Recuadro 9	Los efectos de los altos aranceles en Brasil .....	23
Recuadro 10	Los diez principios del pacto mundial.....	36
Recuadro 11	El desarrollo de la consulta comunitaria: los actores de la consulta .....	51
Recuadro 12	Consecuencias de la ausencia del Estado .....	68
Recuadro 13	Las comunidades y la consulta.....	69
Recuadro 14	Los cuatro más importantes principios de la declaración de Río con relación a los derechos ciudadanos .....	71

## Índice de diagramas

Diagrama 1	Estructura matricial del sector minero.....	48
Diagrama 2	Visión tradicional de los actores de la industria minera.....	54

## Índice de gráficos

Gráfico 1	Estructura productiva del sector minero bolivariano .....	63
Gráfico 2	Intensidad de uso del estaño.....	63

---

## Resumen

---

El presente documento está dividido en seis capítulos: el capítulo I analiza el contexto en el cual se han venido desarrollando las tendencias sociales y económicas, en el mundo y en particular en la región latinoamericana. Este análisis explicita el contraste entre la vertiginosa transformación económica-tecnológica versus la persistencia y en algunos casos profundización de la pobreza, así como la asimetría del desarrollo en la región. Las transformaciones demográficas, por su parte, han promovido procesos de cambio social y económico, que han fortalecido a la llamada Sociedad Civil Global. Ésta ha comenzado a tener una importante ingerencia en el ámbito de las políticas públicas, la gestión de los gobiernos y cumbres mundiales, a veces protestando en contra de procesos como la globalización, otras celebrando acuerdos con sus interlocutores.

Desde este contexto se pasa revisión a diversas temáticas como: los elementos constitutivos de la sociedad, capítulo II; el mercado en un escenario de globalización económica y nuevas reglas del juego, capítulo III; así como nuevas tendencias en la gestión empresarial como es el caso de la Responsabilidad Social Corporativa, capítulo IV; componente relativamente reciente en el mundo de las empresas que la minería, de alguna manera, ha venido incorporando mediante el accionar de los protagonistas del negocio minero, capítulo V.

Finalmente en el capítulo VI, se plantean los conflictos que se han desencadenado y que eventualmente se potenciarán entre la sociedad (sus representantes) y la empresa minera (sus actores), tomando en cuenta las nuevas tendencias y paradigmas que han surgido en la región en los últimos años.



## I. Generalidades

---

No es nada nuevo afirmar que los avances tecnológicos y las nuevas condiciones sociales y políticas, han transformado por completo el escenario mundial. La mayoría de estas transformaciones se generan en los grandes polos de desarrollo y terminan irradiándose al resto de las áreas del planeta menos desarrolladas.

En estos últimos años, las condiciones de pobreza, asimetrías en el desarrollo, equidad y distribución de la riqueza, pareciera que no se han modificado de manera positiva, a pesar del influjo de los nuevos modelos económicos, sociales y políticos. Además, ha irrumpido en el horizonte social, nuevos paradigmas y cosmovisiones que explican la percepción que los habitantes de la región tienen del mundo y su inserción en él.

En la década de los años noventa las estructuras de poder sufrieron cambios trascendentales: el mundo bipolar desapareció y las guerras locales de contención dieron paso a nuevos modelos de control político con modificaciones substanciales a los esquemas militares unilaterales.

Por otra parte, en este período se ha generado una importante ampliación de la base social, una de las cuestiones menos conocidas y discutidas por los especialistas que analizan la globalización. Ésta es quien acepta y configura ideas y valores, tales como: los derechos humanos, el desarrollo social, la equidad de género, el respeto a la diversidad étnica y cultural, y la protección del ambiente; todos ellos inmanentes e inherentes a la sociedad contemporánea cuya aceptación se incorpora de manera progresiva y sostenida, CEPAL (2000a).

En ese contexto los derechos humanos tienen un contenido más substancial que las precedentes consideraciones con los cuales fueron promulgados, su ampliación contempla ámbitos y dominios en cuanto a derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, lo cual marca la integralidad que debe asistir a las consideraciones que se hagan en el futuro sobre este asunto. Así mismo, la CEPAL<sup>1</sup> ha seguido insistiendo en las desigualdades de la región: “Con respecto a la distribución del ingreso, América Latina sigue siendo la región del planeta con peores indicadores, lo que se ve agravado porque en algunos países se observa incluso una acentuación de la concentración del ingreso. Por consiguiente, es imperioso el desarrollo de políticas distributivas que apunten a mejorar la capacidad de generación de ingresos de los estratos de menores recursos, tanto mediante el fortalecimiento de las redes de protección social como a través de la adopción de un modelo productivo más inclusivo”.

Además afirma que: “Las transformaciones demográficas son parte del proceso de cambio social y económico que ha experimentado la región a lo largo de las últimas décadas y dan curso a estructuras por edades completamente distintas de las que prevalecían hasta mediados del siglo pasado. Estos cambios han ido ocurriendo de forma tal que, si bien su predicción no siempre ha sido acertada, al menos se han enmarcado en las grandes líneas que definen el proceso de transición demográfica. Lo que nuestras sociedades ya empiezan a ver como pautas normales (familias pequeñas, expectativas de vida crecientes), solo existía en algunas sociedades y en los sectores más favorecidos de algunos países. Sin duda, estas transformaciones implican cambios cualitativos en las modalidades en que se organizan las sociedades y al mismo tiempo sirven de marco a los cambios culturales y económicos que han acompañado a este proceso”.<sup>2</sup>

Los párrafos anteriores explican que en la región existe una gran cantidad de actores que no han sido tomados en cuenta, pero dadas las transformaciones económicas y sociales, han ido adquiriendo un gran protagonismo. Estos ciudadanos en todo el mundo se han dado distintas formas organizativas y comenzado a tener una decisiva participación en las decisiones y en la adopción de políticas, incluso con presencia transnacional, que gracias a las tecnologías de la información han podido internacionalizar el interés cívico y ciudadano en los grandes temas, configurando lo que algunos llaman la sociedad civil global, cuestión que más adelante se abordará con más detenimiento.

Otra cuestión ilustrativa es el accionar de actores interesados en participar en todo tipo de encuentros internacionales en países industrializados para reclamar en contra de las políticas de globalización de los mercados, especialmente del Fondo Monetario Internacional y de la Organización Internacional de Comercio, en Seattle, EEUU; Davos, Suiza; Glenagles Escocia, y recientemente Mar del Plata, Argentina. Los hechos protagonizados allí, demuestran el tremendo protagonismo y poder de convocatoria que ha adquirido la sociedad civil global en los últimos años.

En consecuencia, ante la desconfianza en las instituciones tradicionales, como una alternativa distinta a la violencia para intervenir en los asuntos de interés público, los ciudadanos de cada país, hoy más que nunca ciudadanos del mundo se han entregado a la tarea de organizarse para enfrentar en todas aquellas actividades que afecten su cotidianidad, ambiente y calidad de vida, entre otras cuestiones.

Por otra parte, esas expresiones sociales de participación popular o ciudadana, por lo general están enmarcadas dentro del concepto de la sustentabilidad, lo cual implica retos mayúsculos que obligan a la participación de diversos actores, que garanticen el cuidado de la correcta y equitativa participación de gobiernos, sector privado y organizaciones sociales, todos identificados alrededor del cuidado del ambiente y de la justicia social.

---

<sup>1</sup>Panorama Social de América Latina 2004, LC/L. 2220 – P/E Noviembre 2004, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago, Chile.

<sup>2</sup> Op.Cit.

Una de las actividades humanas que históricamente ha sido sensible y contestataria a las demandas de la sociedad es la minería. Actualmente enfrenta el reto de dilucidar cuál es su verdadera responsabilidad frente a las comunidades y a la sociedad en su conjunto.

Una sociedad que reclama entre otras cosas que los contribuyentes, no sean quienes con sus impuestos asuman las responsabilidades de las “externalidades” económicas y ambientales que exige, por ejemplo: el cierre de minas y la gestión de los pasivos ambientales. En este sentido, la sociedad cada vez con mayor fuerza está exigiendo a los actores productivos que se responsabilicen de las externalidades económicas negativas y de los impactos multidimensionales del accionar de las empresas, especialmente cuando se trata de una minera; es decir la sociedad reclama responsabilidad social corporativa de parte de los agentes productivos.

Frente a esta situación cabe preguntarse qué es sociedad, cuáles son los actores que conforman a la comunidad, cuáles son los componentes de la Responsabilidad Social Corporativa (RSC). Los siguientes capítulos pretenden constituir elementos de juicio para profundizar en el rol de la empresa minera frente a los desafíos y las exigencias de una sociedad en cambio, cada vez más conciente, informada y global.



## II. ¿Qué es sociedad?

---

Para la historia de la humanidad, el concepto de sociedad, es bastante tardío, su origen como concepto social se remonta hacia fines del siglo XVIII.

Durante esas décadas se produjo uno de los más importantes períodos de transformación histórica de la humanidad: la Revolución Industrial. Ésta conlleva el advenimiento de nuevos modelos de convivencia y relaciones entre los habitantes de los países, nuevas relaciones de producción, el ascenso de nuevas clases sociales, la aparición de nuevas expresiones políticas y el comienzo de la lenta y paulatina caída del absolutismo como sistema político y social. La revolución industrial transformó completamente las viejas formas de producción, gracias al advenimiento de nuevas tecnologías e inventos. La máquina de vapor creada por James Watt, por ejemplo, tuvo una aplicación enorme e inmediata en la minería, transformando a ésta en la principal industria que suministró el carbón para gran parte del desarrollo de este proceso histórico.

Durante la Revolución Industrial la economía de los países que vivieron más directamente este proceso sufrió enormes cambios que repercutieron de profundamente en las dimensiones: social, políticas, éticas y morales. Por ello concepciones filosóficas como el “hombre natural” del suizo-francés J. J. Rousseau (1755), postuló que el ser humano es en esencia: bueno e igual a sus semejantes, es corrompido por las prácticas técnicas, mercantiles e industriales. Por lo tanto, para que exista armonía y convivencia pacífica, los seres humanos deben organizarse entre sí, con arreglo a un contrato social, que establezca gobiernos, sistemas de instrucción y enseñanza que corrija y proteja de

las desigualdades a los débiles, expuestos como están, a las transformaciones en los aspectos determinantes de su vida. Ahora bien, las ciencias sociales afirman que el concepto o noción de comunidad es anterior al de sociedad, la primera implica relaciones sociales distintas a las que dan vida a las de la sociedad. En ésta imperan relaciones sociales que están configuradas en torno a cosmovisiones del mundo que les hacen reproducir y comprender el mundo —y como debe organizarse— mediante un sistema de valores estructurados de manera previa y aceptado por los integrantes de la comunidad (Berrios, 2000).

Algunos científicos sociales, en particular antropólogos, sostienen que el marco de referencia que da vida a las comunidades es el mito. Esta idea del mito como el elemento fundacional del mundo y explica el porqué de las cosas y cómo ellas se rigen y constituyen, al desempeñar papeles y funciones claras y específicas en la vida diaria de los seres humanos, como una consecuencia lógica y el mito al ubicar las cosas y sus ínter-relaciones en un espacio, hace lo mismo con los humanos.

Partiendo del presupuesto de que una acción debe entenderse como una manifestación de la conducta humana en la cual el sujeto o los sujetos que actúan den a ella un sentido subjetivo, M. Weber (1964), denomina “comunidad” a aquella relación social en la cual la actitud en la acción social está inspirada en un sentimiento subjetivo de los participantes o integrantes de un todo social.

En estas circunstancias, es una entelequia sostenida por un sentimiento y éste (sentido subjetivo) con el todo colectivo. En consecuencia, para algunos sociólogos, la sociedad es aquella relación social definida por Weber (1964), que enseña en la actitud social la inspiración en una compensación de intereses por motivos racionales.

#### Recuadro 1

#### LA ACCIÓN SOCIAL COMO TODA ACCIÓN

1. **Racional con arreglo a fines:** Es decir determinada por las expectativas en el comportamiento tanto de objetos del mundo exterior como de otros humanos, y utilizando esas expectativas como “condiciones o medios” para el logro de fines propios racionalmente sopesados y perseguidos.
2. **Racional con arreglo a valores:** Determinada por la creencia consciente en el valor —ético, estético, religioso o de cualquier otra forma como se le intérprete— propio y absoluto de una determinada conducta, sin relación alguna con el resultado, o sea puramente en méritos de esos valor.
3. **Afectiva:** Especialmente emotiva, determinada por afectos y estados sentimentales actuales.
4. **Tradicional:** Determinada por una costumbre arraigada.

**Fuente:** Economía y Sociedad, esbozo de sociología comprensiva, Max Weber, F. C. E. México (1964).

La sociología, encuentra que la sociedad descansa en lo fundamental (aunque no de manera exclusiva) sobre la base de un acuerdo o pacto racional, declarado de manera recíproca. En suma, la acción cuando es racional, se orienta en lo fundamental a:

- Términos racionales con arreglo a valores.
- Racionalmente con arreglo a fines, en función de la expectativa de la lealtad de la otra parte.

En este contexto, se ha establecido que el carácter de las relaciones sociales se transformó, permitiendo que los sujetos que integraban las comunidades, hoy sociedades, abandonaran los patrones tradicionales. Modelos tales como la Divinidad y otras formas de autoridad moral fueron transformándose imponiendo relaciones sociales que potenciaron el desarrollo de sistemas mucho más estructurados para gobernar. En el presente, hasta los gobiernos, trascienden más allá de formas previas de mando y comando; de allí provienen expresiones como: imperio, reino, principado, encarnados ya sea en emperadores, reyes o caciques. Estas formas preexistentes, que han terminado caracterizando a los actuales gobiernos, les han traspasado el desafío de la búsqueda de la democracia como una de las formas de gobierno con mayor legitimidad entre las comunidades.

No se puede dejar de lado la consideración que debe hacerse alrededor de la motivación que tienen las sociedades o las concepciones que las animan. Sin mucha dificultad se encuentra que

ellas se basan en la consecución de los fines específicos relacionados con las esferas de lo económico, político, social y hoy ambiental.

La sociedad de hoy es “sociedad” en la medida en que está guiada por la concepción de su intervención en las decisiones que afecten el ambiente. Por ejemplo, cuando se ha establecido que lo justo es disponer hoy y mañana de un ambiente sano en un esquema de desarrollo sustentable con las dimensiones de género incluidas.

Sobre estos aspectos cabe la reflexión adicional de que son distintos los signos que han tenido las sociedades desde el momento en que este concepto se empleara para referirse a los medios y sistema de organización que se han dado los humanos. En el mundo contemporáneo, las sociedades han devenido en esquemas democráticos en donde es evidente la presencia de tres actores colectivos que actúan encarnados en individuos representantes bien dispares: comunidad, mercado y minería.

## **A. ¿Cuáles deben ser los valores de los países de América para el siglo XXI?**

Una importante personalidad asiática, el primer Ministro de Malasia Mahomed Mahatir precisó en 1997, en la reunión de la asociación de las naciones del sudeste asiático (Association of Southeast Asian Nations (ASEAN)), junto a líderes de los países europeos, que desde su punto de vista, los valores europeos son europeos, mientras que los valores asiáticos son universales.

De igual manera, Münkner (1998a), se preguntaba si África: “Puede darse el lujo de vigilar y súper vigilar la destrucción de su sistema de valores autóctono, de la destrucción de sus redes indígenas de seguridad social y sus mecanismos de control social”. En ese sentido cabe preguntarse cómo y por qué el vacío de valores resultante debería ser reemplazado por otro; son los valores de las comunidades africanas dignas de preservación; y finalmente, cuál es el procedimiento que permite realizar estos cambios y eventuales transformaciones.

Durante décadas se ha creído que el desarrollo en África significa adoptar y extender el sistema de valores e instituciones de los países industrializados, sin preguntar si los valores humanos son específicos o son universales, si los valores europeos ayudan o hacen daño a África.

Si los cuestionamientos de más arriba se extendieran a los países que no son desarrollados, como la mayoría de los países americanos, la respuesta tendría que elaborarse sobre la base de elementos éticos y axiológicos, comunes a otras latitudes, que justifican la agrupación de las comunidades, sus leyes y costumbres y que la experiencia empírica ha demostrado que se dan en regiones como la América de habla española, a saber:

La predominancia del grupo sobre los individuos, y de los derechos colectivos sobre los derechos individuales es posible apreciarlo cuando las obligaciones individuales prevalecen cuando el individuo es percibido como una parte inseparable del grupo dependiente de él para sobrevivir. Por ello es muy riesgoso y aventurado, tratar de fragmentar el grupo y negociar con individuos aislados en los eventos de consultas. Hay una orientación colectivista en donde muchas cosas son compartidas, por ejemplo, en el matrimonio concertado por familias, la tierra es conferida o entregada casi de manera inalienable a comunidades, y el trabajo es considerado como una obligación social hacia el grupo, contribuyendo aquellos que más poseen, de manera obligatoria a aquellos que necesitan para sobrevivir, apuntando al bienestar general de la comunidad.

El principio del Bien Común que se aprecia en las constituciones de la región ha alcanzado una vigencia inusitada en términos de su ejercicio mediante mecanismos como los amparos legales o las tutelas.

El carácter religioso de la ley permite establecer diferencias entre lo que es correcto y lo que es bueno, y donde los oficios de juez y sacerdote son a menudo ejecutados por la misma persona, como es el caso de muchas comunidades indígenas sudamericanas; por ejemplo, las estructuras jerárquicas de gobierno basadas en edad (Vietnam); género (Guajiros en Colombia y Venezuela); casta (India).

La existencia de métodos definidos para aplicar perpetuar las reglas de conducta ha permitido que estas sociedades orales, en donde el dominio de la palabra hablada y la ausencia de documentos escritos viene a ser una forma apropiada de proveer y asegurar el conocimiento de normas y reglas de comportamiento humano en áreas de multiplicidad de lenguas. La propiedad comunitaria de la tierra en la Sierra Peruana ofrece un claro ejemplo de lo que es la existencia de esos métodos definidos para aplicar una regla de conducta que está empezando de manera tímida a ser tenida en cuenta al momento de proponer proyectos de cualquier naturaleza.

Esta malla de valores se contrapone a los valores y procedimientos que las metrópolis ejercieron el período colonial. En países como: Guatemala, Honduras, Bolivia y Perú, las comunidades indígenas mantienen intactas sus lenguas tradiciones; en Chile, el pueblo Mapuche ha mantenido un permanente reclamo por tierras y el reconocimiento de su identidad cultural. Por otra parte, es conocido el protagonismo de las comunidades indígenas del altiplano boliviano y la activa participación política de los pueblos indígenas de Ecuador y Colombia.

En ese contexto, los valores europeos y estadounidenses así como sus patrones culturales exportados a África y a otros continentes, han sido opuestos a las prácticas, valores, y formas de gobierno que continuaron predominando, en especial, en las áreas rurales que por su naturaleza, son áreas mineras. En consecuencia, en estas áreas se dio un tipo de administración muy particular que no supo integrar los procesos y más bien los segmentó separando trabajo y vida privada (campamentos exclusivos para los extranjeros en la construcción de la obra en: Panamá, Perú, Chile, Colombia), administración de la comunidad-iglesia entendida como: templo, corte y/o tribunal.

Es importante destacar que estos ejemplos no implican una descalificación para los códigos éticos de las metrópolis, mencionarlos pretende remarcar el hecho de que son diferentes a los originales de las áreas a donde fueron introducidos.

Si se resume la caracterización de los valores autóctonos, se puede resumir la caracterización de los valores introducidos por los colonizadores o los inversionistas extranjeros: a). individualismo: expresado en los derechos del individuo y en la emancipación del grupo, la familia y la colectividad, b). primacía de un Estado secular, como un concepto introducido con base en los valores occidentales europeos y en la ética cristiana marca una celosa separación entre las creencias religiosas y la vida civil (pese a lo cual muchos sacerdotes, brujos, caciques siguen gobernando en las comunidades rurales), c). igualdad mediante un esfuerzo por suministrar igualdad de derechos a todos los ciudadanos, sin consideración de raza, edad, género, etc., percibiendo la igualdad como un valor básico, pese a que aún no se garantiza la igualdad de la totalidad de los derechos civiles a la mayoría de las poblaciones indígenas o etnias minoritarias, y d). textos escritos y evidencias confiables para la sociedad, éstos fijan las normas, las reglas y los métodos de procedimiento legal, en lugar de confiar en la palabra hablada. Si bien no se desconoce el impacto de esta práctica, que en muchas zonas rurales dependiendo del grado de organización familiar, la distribución de la tierra, las leyes primigenias o ancestrales prevalecen sobre las oficiales.

Hoy en día las realidades de la apertura y la globalización económica, substituyen el antiguo formato colonial, sus imposiciones y la neutralidad de sus políticas chocan contra los subsidios que permitían que muchas comunidades subsistieran. En muchos casos el interés de las multinacionales, se enfrenta con los usos tradicionales de la tierra, la construcción de nuevas minas tiene que pasar por el tamiz de las consultas populares. Por lo general la imposición de los derechos mineros otorgados de acuerdo con el modo formal tradicional genera un paralelismo entre los valores

autóctonos y las normas escritas y su aplicación, en esa confrontación ha venido perdiendo terreno el segmento local, que de manera paulatina ve como se desdibujan sus raíces, su cuerpo social se acomoda y amolda al nuevo orden y su entereza moral se va disipando frente a los nuevos modelos.

Un intento por hacer contemporizar la innegable influencia occidental, con la necesidad de rescatar ancestrales usos y costumbres, lo constituye la promulgación de la Carta o Declaración Banjul de Derechos Humanos y de los pueblos del año 1981, en donde se realiza el balance del derecho individual, derecho colectivo y las obligaciones.

Sin embargo, la Carta de Banjul<sup>3</sup> reconoce otra dimensión de los derechos humanos proclamando que los derechos de la gente del pueblo tienen un importante papel, mientras que enfatiza que el individuo está obligado hacia la familia, y la comunidad, por lo que: tanto el individuo como el grupo son sujetos del derecho; los derechos están ligados de manera con las obligaciones; los pueblos decidirán libremente su status político y procurarán su desarrollo económico y social según la política que ellos mismos hayan escogido libremente; el derecho a disponer libremente de las riquezas y recursos naturales será ejercido sin perjuicio de la obligación de promover la cooperación económica internacional basada en el respeto mutuo, el intercambio equitativo y los principios del derecho internacional; la solidaridad de grupo es fundamental, y se debe dar preferencia a la mediación, más que a cualquier otra vía de resolución de conflictos.

## B. Los desplazamientos y el desarraigo

En muchas partes del mundo el desarraigo y el desplazamiento forzado crece de forma vertiginosa, pese al esfuerzo de los gobiernos y los organismos internacionales. Este fenómeno tiene múltiples causas como: desplazamiento forzado especialmente a los centros urbanos por factores de violencia; especulación con la tierra; desertificación en las zonas rurales por efecto del cambio climático global, y presión sobre los recursos por crecimiento de la población y pobreza rural, entre otros. Si a este panorama se le suma la carga de la deuda externa, los desfavorables términos del intercambio comercial con los países desarrollados, y el aumento de la brecha en la información y el desarrollo técnico-científico, se obtiene una situación política y económica de difícil solución con un clima poco adecuado para el equilibrio económico, social y el mantenimiento del orden jurídico-institucional, requisitos básicos para la estabilidad social, el crecimiento económico y la inversión extranjera.

Más todavía, la población que vive en las áreas rurales enfrenta grandes dificultades para ajustar su estilo de vida y trabajo a las exigencias de la globalización y de la economía. Situación similar viven los medianos y pequeños productores de cobre de Chile, México y Perú, enfrentados a los ciclos de altas y bajas cotizaciones del metal rojo al igual que los tradicionales carboneros de Colombia, enfrentando una matriz energética que privilegia otros combustibles, o bien centrales termoeléctricas que emplean gas en lugar del su carbón y los pequeños productores de plata de México, tentados por mejores salarios de las maquiladoras y de los cultivos ilícitos.

El decaimiento de los valores y de los mecanismos sociales de control, así como la debilidad de algunos Estados de la región afecta la expansión y consolidación de los logros económicos esperados por el nuevo modelo imperante en la región. Por consiguiente como una secuela de esta situación y como una manera de contrarrestar los efectos nocivos de la misma, para imponer su presencia y sus leyes, lo que en un principio es la resistencia pasiva de la población va gradando a resistencia activa, con la consiguiente aparición o incremento de acciones violentas en contra del *statu quo*, en un ambiente de clara ilegitimidad pese a la legalidad formal existente, en la cual las bases del antiguo orden social fueron derogadas y el Estado de Derecho convencional enfrenta

<sup>3</sup> Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos (Carta De Banjul), "(Aprobada el 27 de julio de 1981, durante la XVIII Asamblea de Jefes de Estado y Gobierno de la Organización de la Unidad Africana, reunida en Nairobi, Kenya)". <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1297.pdf#search='la%20Carta%20de%20Banjul'>.

resistencias severas bajo las nuevas condiciones prevalecientes. Por eso no es de extrañar ciudades como: Manila, Lagos, Abdijan, Bogotá, Buenos Aires, Guatemala, Lima; Manila para no citar más, una de las más florecientes industrias es la de la seguridad privada.

La denominada “sociedad civil” es lo que podría catalogarse como: (Parker, 1997): “...un conjunto de relaciones sociales, no reguladas por el Estado es decir, como el conjunto de aparatos desarrollados por la sociedad y no sometidos formalmente al poder coercitivo de ésta”.

No se necesita mayor documentación ni evidencias nuevas para afirmar que en los países de América Latina, no hay simetrías considerables en el triángulo conformado por actores tales como la sociedad, el mercado y el Estado.

Las tendencias aperturistas de los últimos años han marcado un evidente protagonismo del mercado sobre la sociedad civil y en no pocas ocasiones, sobre el Estado mismo, que ha desregulado la actividad económica en proporciones antes no alcanzadas. Es uno de los mecanismos utilizados para dar a los inversionistas una compensación atractiva por su inversión. En forma coetánea emerge con rapidez la sociedad civil, en reacción a esta asimetría, en busca de una más clara y nítida participación en las decisiones que afecten sus fines, los que vale la pena repetir, están en función de la concepción que sobre las cosas, el todo tienen los individuos.

Por ello, no se podrá en lo sucesivo dejar de contar con éste actor colectivo en cualquier tema que tenga que ver con actividades tan sensibles como el minero.

### III. El mercado

---

De acuerdo con una visión tradicional, el mercado podría considerarse desde la perspectiva del intercambio, almacenamiento, consumo, transporte y demás ítems como el escenario donde interactúan los diferentes actores que lo integran siendo la empresa uno de los más destacados. Más adelante se encontrará un análisis más profundo de quienes son principales actores del mercado y sus características. Se puede decir además, que es una actividad económica independiente pero complementaria y suplementaria. El sector privado, motor del mercado, continúa y continuará desempeñando un papel fundamental incrementando los flujos de capital y la creación de nuevos desarrollos económicos. Es significativo que pese a hechos del pasado reciente como la crisis de los mercados asiáticos, los atentados terroristas, las guerras en Irak y Afganistán, ha persistido un notable proceso de mega fusiones, así como desarrollos industriales en diversos países especialmente en la banca, telecomunicaciones, informática y la empresa automovilística, las que continúan dándose cada vez con mayores volúmenes.

Los flujos de fondos de inversión hacia los países en desarrollo, crecieron un 9% en el bienio 2002 - 2004, pasando del 158 millones de dólares a 172 en el 2003, de esa cifra el 28% correspondió al África que paso en el mismo período del 12 a 15 mil millones de dólares. La región de Asia Pacífico paso de 95 mil millones a 107 y Latinoamérica decreció por cuarto año consecutivo, aunque de manera atenuada o marginal, de 51 mil millones en 2002 al 50 mil millones en 2003. La participación de los países en desarrollo en los flujos globales se incremento en un 8%, alcanzando el

31% del total de acuerdo con las cifras de la United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD).<sup>4</sup>

En relación a ello, cabe preguntarse: cuánto de ese dinero se invierta en los países receptores; cuál es la ayuda ese extraordinario flujo de recursos aporta a la calidad de vida de los habitantes de la región; qué leyes o reglamentos relacionados con el medio ambiente y la sostenibilidad observan las inversiones que explotan los recursos naturales. Por otra parte, es evidente que las inversiones de alguna forma ayudan a luchar contra la pobreza rural en zonas pobres del mundo. Los trabajadores emigrantes aportan más de 100 000 millones de dólares a sus países de origen cada año.<sup>5</sup>

Tal como lo establece la CEPAL<sup>6</sup> “Los flujos de inversión extranjera directa (IED) están determinados básicamente por consideraciones de negocios asociadas a las estrategias corporativas, por ello las políticas de atracción y los acuerdos internacionales de inversiones (AII) liberales pueden facilitar la IED, pero no determinan hacia donde ésta se dirige. De allí que una clara definición de las prioridades nacionales es una condición *sine qua non* para el diseño y la implementación de políticas coherentes de IED y para las estrategias de negociación de AII (“dimensión de desarrollo”). Por lo tanto el desafío es el de obtener la mejor contribución de las ET y la IED, en concordancia con las estrategias nacionales de desarrollo.

Muchas comunidades no lo perciben así, y las cifras de los organismos especializados como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) lo confirman. Más de 1.300 millones de pobres viven en el mundo con menos de un dólar al día, mientras que otros tres mil millones viven con dos dólares o menos al día.

Muchos dirigentes sociales y políticos, ven impotentes la tragedia millones de niños marginados de manera creciente de la educación, negada por políticas erradas por supuesto las necesidades básicas insatisfechas crecen día a día, pese al flujo de recursos, que se supone deberían tributar para mejorar, por ejemplo, las redes de suministro de agua potable.

De este dramático escenario los países de América Latina, no son la excepción; durante 1999 (CEPAL, 2000): “los países de Sudamérica, que se caracterizan por concentrarse en la exportación de productos básicos y un importante comercio intraregional de productos industriales, tuvieron un desempeño desfavorable”, por su parte “la mayoría de los países de Centroamérica y del Caribe, incluyendo a México, vinculados en forma muy estrecha con la prospera economía de los Estados Unidos, mostraron un crecimiento moderado e incluso alto”. Y casi un lustro después: “Con respecto a la distribución del ingreso, América Latina sigue siendo la región del planeta con peores indicadores, lo que se ve agravado porque en algunos países se observa incluso una acentuación de la concentración del ingreso. Por consiguiente, es imperioso el desarrollo de políticas distributivas que apunten a mejorar la capacidad de generación de ingresos de los estratos de menores recursos, tanto mediante el fortalecimiento de las redes de protección social como a través de la adopción de un modelo productivo más inclusivo”.<sup>7</sup>

Como nunca antes, los movimientos migratorios hacia Estados Unidos y Europa, se han dado con el fin de buscar nuevas oportunidades de trabajo. En toda la región, el empleo se contrajo del 53,7% de la población en edad de trabajar durante 1998 a 52,2% durante 1999, aumentando el desempleo general de la región del 8,0% al 8,7%, lo cual es la tasa más alta registrada desde que se dispone de información sobre un número significativo de países, CEPAL (2000a).

En general, un decaimiento del crecimiento económico y sobre todo una retracción del producto, se expresan en una baja de la demanda laboral de las empresas. El resultado fue una mayor informalización del mercado de trabajo.

---

<sup>4</sup> World Investment Report 2004 UNCTAD, <http://www.unctad.org/>.

<sup>5</sup> Remesas. Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, en: <http://www.ifad.org/pub/factsheet>.

<sup>6</sup> IED en América Latina: ¿El fin de la fiesta? \* Michael Mortimore, EPAL, Santiago, Chile, 7 de abril de 2004, Mensajes subliminales del Informe 2003 *Inversión Extranjera en América Latina y el Caribe, presentación, mimeo*.

<sup>7</sup> Panorama Social de América Latina 2004, LC/L. 2220 – P/E Noviembre 2004, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago, Chile.

El mercado de minerales para que fuera atendido con canales de oferta y demanda expeditos y de fácil manejo para quienes lo controlan, generó una serie de presiones sobre los países productores de materias primas que se tradujo en una macro tendencia reformista extendida por todo el continente, para que los países obtuvieran inversión extranjera que les dotara de los recursos generados por los mega proyectos que abastecerían el mercado mundial dentro de un nuevo orden dictado por la globalización de la economía.

En ese contexto se intervinieron, y no sólo para desarrollar las industrias, en particular las telecomunicaciones, los servicios públicos y la infraestructura, todas las bases en las cuales se había fundamentado el desarrollo regional. De esta manera los acuerdos de inversión extranjera producto del Acuerdo de Cartagena, fueron sobrepasados por las nuevas exigencias del capital internacional. Se derribaron los límites y barreras para este proceso económico y se readecuaron tanto las estructuras financieras como las aduaneras, legales, e institucionales; la desregulación fue el marco conceptual de referencia.

En el campo minero en particular, se adoptaron como premisas para el proceso de desregulación, que: los mercados mineros, en particular de metales, son por estructura inestables y sujetos a ciclos de precios por tanto la tributación debe ser lo menos gravosa posible.

Durante la década de los años ochenta, todos los metales bajaron de precio a excepción del cobre que osciló de manera favorable para los productores. En países como Bolivia y Perú, esta situación produjo efectos devastadores para las economías nacionales. En Bolivia en particular, con el estancamiento del mercado y la brutal caída de precios, la estructura minera pública sufrió un vuelco radical, y los mineros vinculados a las empresas públicas de pronto se vieron sin trabajo, con la única posibilidad de localizar su actividad en la minería informal, pero con parámetros muy lejanos a los antiguos niveles de profesionalización y productividad, degradando la calidad de la actividad minera.

No se puede olvidar que estos cambios y los propuestos por países como: Argentina Colombia, Ecuador y Venezuela, se hicieron bajo el supuesto que la minería de un país, debe estar imbricada y ser por tanto, consistente con el modelo económico y con la concepción general de la economía; es decir: no puede haber una estructura minera globalizada en un país proteccionista. El siguiente resumen de los diversos mecanismos a los que se apeló en la década pasada, para lograr una participación creciente en el mercado de capitales, sintetiza las líneas generales de la interacción mercado-industria-país.

En el presente, las cosas han cambiado de manera radical, el ciclo de precios bajos que se había extendido hasta los primeros años del nuevo siglo, ha revertido la tendencia y un proceso de expansión del consumo ha aumentado los precios. Entonces, la industria minera ha solicitado que el Estado participe en los procesos de diálogo y concertación, además de los exitosos procesos de acercamiento y comunicación con las comunidades, en el marco de que se denomina Responsabilidad Social Corporativa (RSC). Muchas empresas han aceptado que las comunidades y los pobladores de las zonas intervenidas acompañen el proceso de vigilancia y supervisión ambiental e incluso otras han pactado acuerdos trascendentales como el caso de Tintaya en el Perú en donde la comunidad ha tenido una gran participación en importantes decisiones de intervención y control de las actividades de la minera.

Cabe preguntarse entonces, cómo interactúan entre sí estos tres agentes: sociedad, mercado y minería, en el contexto de la industria minera; cuáles son las acciones o procedimientos que permiten reaccionar a los estados, la sociedad y/o al mercado. Las respuestas a estas interrogantes pueden ser técnicas, económicas, ambientales y políticas; las cuales a su vez, son distintas de las decisiones de políticas públicas que pueden generar estímulo o contracción de la industria como se puede apreciar en el recuadro 2.

## CONTEXTO PARA LA REACTIVACIÓN MINERA EN UN PAÍS DE AMÉRICA LATINA

“Los países proclives a reactivar la producción minera y atraer inversionistas aplican reformas estructurales con:

- Liberalización de la inversión extranjera, la comercialización y el marco cambiario;
- Tendencia a la racionalización tributaria escasa voluntad para enfrentar el problema ambiental y ejecutar controles;
- Firmeza en el retiro del Estado de la producción minera y relativizando su papel normativo y fiscalizador;
- Desregulación en el aspecto productivo y marcada flexibilización y precarización del empleo minero.

Como estrategias se han empleado:

### 1. Asesoría técnica y financiera en el proceso de privatización

Es lo más importante como antesala a la implantación de empresas mineras. Acompaña nuevas inversiones el conocimiento especializado sobre las transacciones se aplica en el país receptor, acompañando la prospección, exploración, explotación, participando en los procesos de ventas de activos estatales, licitaciones de áreas potenciales (prospectos o compra de proyectos y operaciones a empresas existentes, elevando luego de su compra la productividad, la eficiencia y la producción, expandiendo el tamaño previo de las plantas o de las minas, comprometiendo para ello, grandes volúmenes de inversión.

### 2. Participación activa en la petición de derechos mineros

La reactivación de la inversión minera ha hecho que se busquen nuevos yacimientos en todo el mundo, lo que ha aumentado de forma significativa el precio de los títulos o derechos mineros que se transan, por la presión que se ejercen sobre las compañías para añadir o mantener su nivel de reservas, mientras explotan las que poseen. Hay países como Chile, Perú y Argentina, en donde ha habido fiebre de denuncios de minas o de petición de derechos mineros, y se desarrolla un activo mercado de transacciones de ventas de acciones de empresas.

### 3. Análisis de proyectos mineros en general

Asesorando procesos de riesgo compartido (*joint ventures*) con nacionales o extranjeros implantación de casas financieras en el país financiando proyectos implantación de empresas consultoras especializadas en controles ambientales, construcción y desarrollo de proyectos mineros, modernización de plantas y proyectos en operación”.

**Fuente:** Reactivación minera en el sur y comportamiento de empresas canadienses en el Perú: una consulta comunitaria”, *Revista Cooperación acción solidaria para el desarrollo*, José de Echave, Lima (1997).

En el recuadro 2 se hace mención a las condiciones posteriores que afectan a la industria, luego de construidos los proyectos y que provocan la reacción de los estamentos básicos en el triángulo Estado-mercado-sociedad.

Como una constante, la reacción se da en la medida en que haya un rompimiento o un cambio abrupto no previsto en las condiciones en las cuales se desenvolvía la relación entre las tres instancias mencionadas. Un proyecto no anunciado que altere el *modus vivendi* económico y cultural de una región, la irrupción de nuevos productores en el mercado, la adopción de compromisos políticos de carácter electoral o la adopción de políticas complementarias al modelo económico para arraigar la inversión privada, nacional o extranjera, son siempre los detonantes de la interacción y de las asimetrías mencionadas atrás. Algunos ejemplos ilustrarán más adelante estas situaciones.

En los últimos años los gremios de la producción demandan a los gobiernos, normas que a su juicio ayudan a flexibilizar las estructuras laborales. Ellos se oponen de manera sistemática a la estructura heredada de años pasados, exigiendo cambios en los sistemas de contratación, pago y derechos de asociación, argumentando que de no modificarse los componentes de la estructura de costo general, se encarecerá el valor final del producto, perdiendo competitividad, desincentivando la inversión y causando despido de trabajadores como consecuencia. Situación similar expresan instituciones como el Instituto Fraser del Canadá,<sup>8</sup> como uno de los principales obstáculos para el fomento de la inversión.

Por supuesto la sociedad civil representada en estos casos, bien sea por sindicatos de trabajadores, centrales obreras, organismos de Derechos Humanos u organizaciones ambientalistas, describen estas peticiones del empresariado como una indebida presión para eliminar las restricciones ambientales y para deteriorar las condiciones de vida de los trabajadores en beneficio de los rendimientos económicos

<sup>8</sup> Economic Freedom of the World Data, The Fraser Institute, véase sitio en Internet: <http://www.freetheworld.com/download.html>

de los inversionistas. Ejemplo de ello puede ser apreciado en las actividades que han desplegado las organizaciones sociales del norte de Chile, véase cuadro 3.

**Recuadro 3****LAS NUEVAS PREOCUPACIONES AMBIENTALES EN CHILE**

En múltiples ocasiones se conocen los esfuerzos de las comunidades agrícolas por preservar su estilo de vida, su actividad económica y su arraigo con el entorno, lo notable del presente ejemplo es que en un país como Chile, es cada día más frecuente encontrar oposiciones al desarrollo minero expresado de la siguiente forma:

“Preocupados por lo que significaría para la flora y fauna cordillerana la instalación —en la cuenca del río Jonquera— del yacimiento Aldebarán, de la Compañía Minera Casale, se mostraron representantes de una serie de organizaciones comunitarias de la comuna de Tierra Amarilla (III región). Las entidades que estuvieron en la ocasión fueron, entre otras, el Consejo Ecológico, la Junta de Vigilancia del Río Copiapó, la Asociación de Agricultores del Valle de Copiapó, la Comunidad Kolla, Red Enlace, Acción Atacama y Agrupación Ampare, los que ofrecieron una conferencia de prensa y lanzaron oficialmente una campaña denominada participación ciudadana. El proyecto contempla una inversión del orden a los 1.430 millones de dólares y tiene una vida útil de 18 años, al término del cual habrá extraído 2,9 millones de toneladas de cobre, 25,4 millones de onzas de oro y 32,9 millones de onzas de plata, ocupando para su producción unos mil trabajadores especializados”.

**Fuente:** Areaminera, en *Periódico Pregón Minero*, Santiago de Chile (mayo 31, 2001).

Los investigadores sociales han registrado un deterioro en las condiciones de vida, seguridad e higiene de las poblaciones mineras, generados por mecanismos como la tercerización, la flexibilización laboral y la desregulación (Martínez, 2001 y Huanca, 2000). Así es vista la decisión de EE.UU. de renunciar a suscribir el Protocolo de Kioto y otras, cuestiones como las referidas al tema del acero, durante la primera administración George W. Bush. Las siguientes recuadros (4 al 9) describen paso a paso los hechos durante ese período.

**Recuadro 4****LAS IMPORTACIONES DE ACERO EN ESTADOS UNIDOS**

La decisión del presidente de Estados Unidos, George W. Bush, de abrir una investigación sobre las importaciones estadounidenses de acero, es una respuesta a un reclamo que enarbolan los siderúrgicos estadounidenses. La decisión sorprendió a los europeos y a los productores de América Latina. La lista de productos afectados por la investigación todavía no se dio a conocer.

Las exportaciones de acero argentino a ESTADOS UNIDOS —100 millones de dólares anuales— se verán “afectadas” si Washington aplica medidas proteccionistas, reconoció el titular de Centro de Industriales Siderúrgicos (CIS), Carlos Leone.

La Comisión Europea lamentó, a su vez, la apertura de la investigación por parte de la Comisión de Comercio Internacional de Estados Unidos (United States International Trade Comisión (USITC)), sobre las importaciones de acero barato procedentes de terceros países. El comisario europeo de Comercio, Pascal Lamy, se mostró “decepcionado” por la decisión de Bush, de lanzar una investigación para determinar si las importaciones de acero causan daños graves a la industria doméstica. La Comisión de Comercio Internacional, la agencia estadounidense que aprueba las regulaciones contra las importaciones, anunciaría una modificación en los gravámenes para los productos siderúrgicos provenientes de Argentina, Brasil, Alemania e Italia.

Según el Departamento de Comercio, los principales proveedores de acero a Estados Unidos el año pasado fueron Canadá (13,8%) y México (8,5%). El antiguo bloque soviético les exporta un 11,0%. En Sudamérica, Brasil es el mayor proveedor siderúrgico para Estados Unidos, con 9,5%. En Asia, Japón (5,6%), Corea (7,0%), China (3,9%) y Taiwán (3,3%). En Europa, Alemania (5,2%) y Francia (2,6%) son los dos principales abastecedores, seguidos por Holanda, Inglaterra y España.

**Fuente:** “Buenos Aires Económico”; *Suplemento Ambito Financiero* del Periódico *Clarín* de Buenos Aires, en *Periódico Pregón Minero* (7 de junio, 2001).

La misma nota de prensa citada dio cuenta del reclamo de los acereros estadounidenses, con un claro propósito político. Sin intentar calificar este hecho, lo cierto es que iniciar una investigación gubernamental para aclarar posibles daños a la industria del acero es una reacción política del Estado ante las cambiantes condiciones del mercado.

#### Recuadro 5

### ¿PRÁCTICAS COMERCIALES DESLEALES DE LA INDUSTRIA MUNDIAL DEL ACERO?

El secretario de Comercio de Estados Unidos, Donald Evans, prometió ante una entusiasmada multitud de trabajadores siderúrgicos que el gobierno de George W. Bush lograría “una solución perdurable” para las prácticas comerciales desleales de la industria mundial del acero. Un día después del anuncio de medidas que, después de una investigación de ocho meses, podrían restringir las importaciones del producto, Evans declaró:

“El Presidente (Bush) conoce esta industria. No toleraremos subsidios que distorsionen el mercado”.

Durante cuatro meses, el gobierno estadounidense intentó propiciar una mayor liberalización comercial. Sin embargo, la posición oficial frente al sector siderúrgico indica que Washington también abrirá los brazos a las industrias que busquen protección contra las importaciones. Posiblemente Estados Unidos estén ahora más dispuesto a tender la mano a los sindicatos, que generalmente se oponen al libre comercio.

Fuente: Periódico *El Universal* de Venezuela en Pregón Minero (junio 7, 2001).

Este tipo de investigación ha desencadenado reacciones globalizadas, tanto en función de los mercados, en particular en los mercados financieros (en Argentina), como frente a los Estados, representados en este caso por los gobiernos miembros de la Unión Europea (UE).

#### Recuadro 6

### SECTOR SIDERÚRGICO: REACCIÓN DE LOS MERCADOS INTERNACIONALES

#### Argentina:

Las acciones de las siderúrgicas argentinas vivieron una jornada para el olvido en la bolsa local después de conocerse que los Estados Unidos podrían aplicar medidas proteccionistas para el ingreso de acero a ese país y las consecuencias que podría tener en sus exportaciones.

Sin embargo, otro de los datos que no pasó desapercibido tanto para analistas como operadores bursátiles fue la fuerte baja de 16,4% durante mayo en las ventas de automóviles a los concesionarios frente a las cifras de abril. De esta manera, las acciones de ACINDAR cerraron con un retroceso de 3,85%, al tiempo que SIDERAR y SIDERCA, ambas del Grupo Techint, perdieron 5,36% y 2,0%, respectivamente. Asimismo, los American Depositary Receipts (ADR) de SIDERCA listados recientemente en Nueva York también sintieron el impacto frente a la posibilidad de que los Estados Unidos limiten el ingreso de acero a ese país mostrando una caída de 1,35%.

#### España:

Desde el sector siderúrgico, la Administración española y la Comisión Europea se teme que el proteccionismo de Estados Unidos tenga un efecto doble. Por un lado, recortaría la penetración en el principal mercado de exportación. Además, provocaría lo que Guillermo Larios, director de mercado de la patronal del sector en España, Unión de Empresas Siderúrgicas (UNESID), califica como “una desviación del mercado”, es decir, un aumento de la competencia en otras regiones —incluyendo la UE— del acero producido en extremo oriente y el este de Europa.

Según fuentes del sector, entre los países que más subvencionan la producción y exportación de acero destacan Rusia, Ucrania, Corea, Taiwán e Indonesia. En un ambiente pesimista —la noticia causó caídas en la mayoría de las acciones de las empresas europeas del sector, incluyendo Aceralia, Usinor, Thyssen y Coros—, un portavoz del comisario de Comercio, Pascal Lamy, expresó su “decepción” por la decisión estadounidense. Existe consenso en que Washington quiere utilizar el recorte de las importaciones para resolver los problemas del sector en Estados Unidos, en el que no se ha dado una reconversión como la de la UE.

Fuente: “Buenos Aires Económico”; *Suplemento Ambito Financiero* del Periódico Clarín de Buenos Aires, *Expansion España*, en *Periódico Pregón Minero*, (7 de junio, 2001).

En este cerrado encadenamiento de acción-reacción, los gobiernos pierden ingresos pues la industria no pagará impuestos sobre ventas o exportaciones que no pueden realizar.

#### Recuadro 7

### IMPACTO DE LOS ARANCELES A LA IMPORTACIÓN DE ACERO

Los industriales siderúrgicos denunciaron ayer que: la eventual aplicación de aranceles a la importación de acero por parte de Estados Unidos provocará a los productores argentinos, pérdidas por 200 millones de dólares al año.

Fuente: Periódicos *La Nación* y *Clarín* de Buenos Aires en Pregón Minero (junio 8, 2001).

Hoy, mecanismos como la OMC permiten a los países, revertir estas situaciones.

#### Recuadro 8

## ACERERAS ELOGIAN FIN DE SALVAGUARDAS

**Brasil.** Las siderúrgicas brasileñas están muy satisfechas con el término de las salvaguardas de EEUU para las importaciones de acero, pero reconocieron que su remoción tendrá poco efecto sobre sus exportaciones a ese país. "Ésta es una victoria para Brasil", dijo Armando Monteiro Neto, presidente de la confederación industrial brasileña CNI, según cita la prensa local. El Instituto Brasileño de Siderurgia (IBS) también alabó la remoción de las restricciones comerciales manifestando que se traducirán en la reanudación inmediata de exportaciones por al menos US\$110mn/a a EEUU en la forma de chapas de acero galvanizadas y laminadas en frío, informó la entidad en un comunicado. Con un 18% de sus exportaciones dirigidas a EEUU, Brasil era uno de los demandantes en la decisión de la OMC. No obstante, las acereras indican que el impacto es mínimo. "La medida no causará un gran impacto en las empresas del sector dado que los aranceles antidumping impuestos por EEUU siguen vigentes sumando un 40% a 42% a los precios", dijo Marcelo Araujo, director de administración y participación de la fábrica de acero plano CSN, citado por Folha de São Paulo.

**Fuente:** Bussines News Americas, diario electrónico BNAmericas, Chile, 08/12/03).

Pero el flujo del mercado no es unidireccional y hay consumidores importantes, distintos de los tradicionales que pueden experimentar complejas situaciones internas y con desarrollos que a veces no son tenidos en cuenta por el ámbito regional en el cual se dan.

### Recuadro 9

#### LOS EFECTOS DE LOS ALTOS ARANCELES EN BRASIL

"Los fabricantes brasileños de acero plano seguirán disfrutando de una ventaja en términos de precio sobre las importaciones, incluso después de que la comisión local de comercio exterior, Camex, levantara los aranceles a las importaciones, según un estudio del banco de inversión Merrill Lynch. Los precios de las bobinas de acero laminadas en caliente en Brasil serán un 9% menores que las importaciones similares luego de que Camex redujera a cero los aranceles a las importaciones, se lee en el informe. Sin embargo, los productos nacionales fueron un 20% más baratos en el 1T-05 cuando los aranceles se incluyeron en la valuación de precios. Las importaciones de acero representaron un 3% del mercado nacional, manifestó Merrill. Los fabricantes, tales como los de electrodomésticos y automóviles, ya tenían acceso a acero importado con arancel cero, siempre y cuando el acero se usara para fabricar bienes para el mercado de exportación. Pero los fabricantes rara vez usaron este proceso de reintegro de derechos de aduana por reexportación, manifestó Merrill Lynch.

Varios factores más también sugieren que es poco probable un gran influjo de acero de fabricación extranjera hacia Brasil. Los fabricantes brasileños de acero controlan las distribuidoras en el país, lo que significa que muy pocas empresas de gran envergadura tienen la capacidad para importar acero eficientemente. Además, las empresas necesitarían contar con grandes inventarios de acero por períodos prolongados de tiempo, lo que es obstaculizado por las altas tasas de interés del país. Muchas empresas reciben su acero ya acabado para uso especializado basado en demandas sincronizadas, haciendo que las importaciones sean menos atractivas.

En Sudamérica, sólo las argentinas Acindar y Siderar serían elecciones lógicas y cercanas para proporcionar acero importado, se lee en el informe. Sin embargo, Acindar es controlada por el fabricante brasileño de acero Belgo-Mineira, en tanto que Siderar cuenta con Usiminas, firma con sede en Belo Horizonte, entre sus empresas controladoras. Es poco probable que ambas permitan que sus filiales las menoscaben en el mercado interno."

**Fuente:** Bussines News Americas, diario electrónico BNAmericas, Chile, 08/12/03).



## IV. Responsabilidad social corporativa

---

La Responsabilidad Social Corporativa (RSC) es una temática que ha llegado para tomar parte no sólo de la agenda de gran parte de las empresas y compañías del mundo,<sup>9</sup> sino también de instituciones, organizaciones, actores endógenos y exógenos vinculados directa e indirectamente a los procesos de gestión y producción de aquéllas.

Los antecedentes de la RSC pueden ubicarse en los años post II guerra mundial cuando los mecanismos de incentivos tributarios permitieron a las empresas hacer contribuciones caritativas que contraían ciertas retribuciones, y que se diferenciaba claramente de la acción social y filantrópica que algunos empresarios hacían en forma personal. Posteriormente en la década de los años sesenta y setenta fue posible apreciar una acción corporativa más consolidada gracias a la acción de empresarios destacados como Watson de IBM y Rockefeller del Chasse Manhattan Bank, quienes comenzaron a promover y hacer conocida una nueva forma de gestión empresarial denominada Responsabilidad Social Corporativa.

Desde aquellos años hasta nuestros días las propuestas de unos y las exigencias de otros han configurado un complejo sistema de empresas, organizaciones y actores que planificada, y a veces, espontáneamente han abordado la Responsabilidad Social Corporativa como un factor que ha logrado destacarse cuando se analiza la gestión de la empresa de hoy.

---

<sup>9</sup> La RSC es uno de los seis temas permanentes en las agendas de los Chief Executive Officers (CEOs) del mundo, según una encuesta realizada por el World Economic Forum, véase sitio en internet: <http://www.weforum.org/site/knowledgenavigator.nsf/Content/Corporate+Social+Responsibility>.

La globalización es mucho más que la expansión de los mercados, es también un proceso histórico que difunde ideas y crea redes entre otras múltiples cuestiones. Como proceso de producción de tendencias sociales y corporativas ha promovido a la RSC en el mundo entero; en consecuencia, se podría decir que ésta es un fenómeno, un nuevo paradigma de la cultura de los negocios y las empresas, y como toda nueva tendencia de gestión contiene numerosas definiciones, estilos y actores. Con todo, no es posible visualizar el impacto que eventualmente tendrá en la gestión empresarial de la región y del mundo.

En términos generales se sostiene que el modelo y estilo de desarrollo que impera en gran parte del mundo potencia la producción destinada a la exportación, el crecimiento económico y el libre comercio internacional, cuestión que es insostenible en el tiempo, según sus detractores, desde la perspectiva ecológica y social, perjudicando de manera irremediable los sistemas locales que intentan promover alternativas para un desarrollo más sustentable y humano.

Frente a este panorama se sostiene también que la RSC ha nacido espontáneamente como una reacción del mundo corporativo-empresarial, de la sociedad civil y otros grupos de actores con intereses (Stakeholder) frente al impacto de este estilo de desarrollo en la sociedad, el medio ambiente, la economía, los derechos humanos y la axiología entre otros aspectos. La sociedad civil,<sup>10</sup> por su parte, ha comenzado a exigir ciertas reglas de conducta e incluso rendición de cuentas por el impacto multidimensional de la actividad globalizada de las corporaciones empresariales. Éstas también han tomado conciencia que, en esta nueva economía caracterizada por la globalización, la vigencia de una empresa no sólo depende de los aspectos comerciales, sino también en diferenciarse de su competencia al incorporar estrategias consecuentes con la RSC en la gestión corporativa (Nelly, 1998).

Muchos empresarios, CEO<sup>11</sup> y accionistas han tomado conciencia que ya no basta conocer el balance final de una empresa, entienden que es mejor conocer cómo se llegó a ese balance. Es por ello que las de guías, estándares e índices financieros (que cotizan en sustentabilidad), son opciones que permiten aplicar con interés instrumentos como la triple línea de balance (*triple button line*) que explica las utilidades financieras y también el impacto social y ambiental en la comunidad; finalmente reconocen que instrumentos como éstos son elementos diferenciadores en mercados competitivos como los de hoy.

La sociedad civil también ha sufrido transformaciones y como efecto de un proceso de intercambio de ideas e integración global, ha irrumpido en el escenario internacional la llamada Sociedad Civil Global (SCG), (Kaldor, 2005). El constante accionar de la sociedad civil y ahora global ha potenciado la acción de los actores comprometidos con la RSC; hace tiempo que ha traspasado las fronteras de los países y la influencia de los estados, abriéndose nuevas oportunidades y escalas para la negociación.

Por otra parte, se debe destacar que el actor corporativo-empresarial,<sup>12</sup> en este nuevo escenario de transformaciones, conectividad y nuevas tecnologías, ha sido uno de los más beneficiados puesto que su accionar e influencia se han potenciado como nunca antes en la historia de la humanidad, generando impactos multidimensionales a veces complejos de absorber y resolver por los estados y la sociedad en conjunto. En consecuencia, no es extraño que en los foros internacionales sea uno de los actores más interpelados por los grupos de trabajadores, ONG, comunidades indígenas, consumidores y hasta accionistas que organizada y legítimamente exigen determinadas conductas y acciones que cautelen la mitigación y/o reparación de dichos impactos.

La introducción de las ONG y la SCG en el mundo del mercado para generar acciones concertadas a nivel global es un fenómeno relativamente nuevo, pero que alcanza gran interés y peso

---

<sup>10</sup> Definida habitualmente como la que representa aquel conjunto de personas (naturales y jurídicas) instituciones, organizaciones y entidades situados en el espacio entre el estado, el mercado y la familia. (Sustainability y otros, 2005).

<sup>11</sup> Según una encuesta publicada en enero del 2005 elaborada por Business for Social Responsibility y el ministerio de Economía de Holanda el 67% de los encuestados (ejecutivos CEOs) reconocía que su empresa había alcanzado ventajas competitivas desde la puesta en práctica de acciones relacionadas con la RSC y el 95% de ellos la consideraba una cuestión fundamental en los negocios hoy. Taking the temperature of CSR Leaders. BRS and Dutch Ministry of Economic Affairs. January 13, 2005.

<sup>12</sup> Este es el actor que se supone representa a la empresa en este nuevo escenario de globalización, como lo define el Center for Corporate Citizenship at Boston Collage, EE.UU. en su sitio en Internet: <http://www.bccc.net/>.

específico. Existe expectativa por el accionar de las ONG y su impacto en la sociedad civil, la Fundación Ford reconoce que es la organización que representa en mejor forma el sentir de la SCG más allá de los partidos políticos y las organizaciones de base, incluso el estado, (Edwards, 2000).

Todavía más, una de las principales fortalezas de la asociación de las ONG y la SCG es la capacidad de crear redes. En un mundo interconectado el éxito de determinadas demandas dependen de la fortaleza de las redes y del capital social que se va construyendo. Las protestas de Seattle en donde las ONG se coordinaron con increíble eficiencia con sindicatos y grupos ecologistas (superando viejos rencores) alcanzaron su objetivo de protesta y rechazo a la OMC en una muestra de coordinación y estrategia que llamaron la atención de los medios de todo el mundo.<sup>13</sup>

Ciertamente la SCG mediante el accionar de las ONG y otros grupos de representación tiene otros métodos y mecanismos para ejercer presión sobre sus interlocutores, más allá de las protestas, también se dedican al análisis de información crítica, construcción de redes, negociaciones, y prestación de servicios. Ejemplo de ello son las presentaciones que la sociedad civil organizada y ahora global, se insiste, ha venido desplegando ante el Alto Comisionado para los Derechos Humanos de Naciones Unidas hace años con gran concurrencia de actores, relativo éxito y respeto por parte de los organismos internacionales.

Con todo, se hecha de menos la participación más activa de parte de los sindicatos, un actor que juicio de muchos es importante, no sólo por su naturaleza, sino también por el rol que juegan los trabajadores al interior de las empresas. Éstos son el componente vital de lo que hemos denominado el actor corporativo-empresarial, pero a la vez es un interpelador del mismo desde la perspectiva de las demandas por un salario justo, condiciones laborales, impactos en la salud y otras cuestiones que a veces son vulneradas al interior de las empresas. La debilidad evidente del movimiento sindical en el mundo requiere de un análisis muy profundo al momento de abordar el tema de la RSC, especialmente cuando permanentemente se están aplicando “buenas prácticas”,<sup>14</sup> modelos y experiencias exitosas de RSC, pero al mismo tiempo se vulneran los derechos más básicos de los trabajadores.

Ésta es una de las principales críticas que se le formulan a la RSC; la pregunta obvia es: mejores prácticas para qué, para quién; experiencias exitosas de RSC hechas sobre la base de qué certificación, estándar o medición. En muchos de estos casos exitosos la participación de los trabajadores y sus organizaciones sindicales han quedado muy desdibujadas. Es por ello que las críticas también apunta al carácter voluntario de estas prácticas, así como a los sistemas de monitoreo, el reporte, la transparencia del proceso y en muchos casos la finalidad.

Desde una perspectiva axiológica<sup>15</sup> la RSC tiene como objetivo central identificar y explicitar una suerte de “código de conducta” que aplique principios, metodologías y estrategias que determinadas corporaciones (empresas, grupos, asociaciones y otras) han implementado con éxito en función de asumir la responsabilidad por las “externalidades negativas” que eventualmente la empresa genera y que impactan a la sociedad civil.

Algunas de las cuestiones que han impulsado aún más la difusión y la implementación de acciones tendientes a la RSC en el mundo son los desastres ecológicos y escándalos económicos de algunas transnacionales. El Derrame de petróleo del Exxon Valdés en las costas de Alaska, el trabajo infantil promovido por conocidas transnacionales y los escándalos económicos de ENRON, han configurado un escenario que terminó minando la confianza de la SCG, los estados y el mercado, exigiendo la necesidad de establecer ciertas normas y códigos de conducta que directa o indirectamente se relacionan con la RSC, más allá de la ley, los marcos regulatorios, convenciones y controles jurídicos que para ello han establecido los estados y organismos internacionales.

Con todo, es importante destacar que en el escenario internacional actual es muy difícil obligar a las corporaciones (actor-corporativo), que observen determinadas conductas, en cualquiera de los planos o escenarios en que éstas se formulan. Este escenario se ha consolidado fuertemente después del fin de

<sup>13</sup> *The Economist* “The non-governmental order” diciembre 9, 1999.

<sup>14</sup> Traducción literal a lo que algunas instituciones y organismos internacionales del hemisferio norte denominan *best practices*.

<sup>15</sup> La axiología no sólo trata de los valores positivos, sino también de los valores negativos, analizando los principios que permiten considerar que algo es o no valioso, y considerando los fundamentos de tal juicio.

la era regulacionista estatal de posguerra y se caracteriza por un proceso de desregulación y privatización general en el mundo y en particular en la región latinoamericana en donde las exigencias a las empresas (de orden social o ambiental) muchas veces son interpretadas como el deterioro de las condiciones para la inversión, a veces incluso por el Estado.

Latinoamérica y el Caribe, después de una primera etapa de desregulación y privatización, ha dado los primeros pasos para incorporar a la RSC como un tema a debatir en el foro público, a veces incorporándola en la agenda social de los países, creando instituciones para su estudio y difusión y hasta intentando tramitar leyes nacionales como es el caso de países como Perú y Brasil, en donde el debate persistirá por algún tiempo.

En la región la Responsabilidad Social Corporativa es un concepto relativamente nuevo, promovido casi exclusivamente por el sector privado, en constante transformación y con tantas aproximaciones como iniciativas. Todavía es difícil identificar accionistas, consumidores u organizaciones que exijan en forma clara y sistemática un comportamiento responsable por parte de las empresas. En la región, más bien las propuestas relacionadas con el tema emanan de las propias empresas o grupos de empresas que están concientes de la oportunidad de abordarlo tempranamente antes que el sector público y otros grupos de interés ganen terreno en este tema. Esta situación es ampliamente cuestionada por los detractores que piensan que dichas propuestas e iniciativas no deberían ser autoelevadas, sobre todo por el carácter voluntario y obviamente no vinculante, sino más bien difundidas y controladas por entidades autónomas responsables del tema.

En consecuencia, una de las ideas que con más fuerza recorre los foros regionales relacionados con la RSC es identificar un ente o instancia coordinadora que permita por lo menos organizar la información y señalar los niveles sobre los cuales se está actuando.

En un estudio realizado recientemente en la CEPAL, 2004; los investigadores llegaron a la conclusión que “No se encontraron evidencias de organizaciones regionales de consumidores o accionistas, u organizaciones de la sociedad civil, que de manera proactiva y pública exijan un comportamiento empresarial responsables, ni desarrollos gubernamentales que indiquen una tendencia clara hacia la regulación de lo que hasta ahora es un compromiso voluntario de las empresas”.

Con todo, es posible constatar que en determinadas instancias la participación de los grupos de interés como los sindicatos y grupos de consumidores es activa. La ISO (International Organization for Standardization) ha tomado la decisión de desarrollar una norma internacional sobre Responsabilidad Social,<sup>16</sup> en este escenario se ha dado inicio al estudio de una norma internacional en responsabilidad social, ISO 26000, formando un grupo de trabajo bajo la dirección del TMB (Technical Management Board). En los países partes de ISO se han conformado el Comité Espejo Nacional -en la mayoría de los casos coordinados por los institutos nacionales de normalización-, el cual reproducirá a nivel nacional la estructura del Grupo de Trabajo-TMB, nominando a un experto por cada stakeholder (categoría o grupo de interés), es decir: gobierno, industria, trabajadores, consumidores, ONG y otros. Para el caso de Chile la participación de los grupos de interés, denominado: Comité Espejo Nacional es extraordinariamente activa, en especial para los casos de los representantes de asociaciones de consumidores y trabajadores representantes de sindicatos. Se espera que la norma internacional esté lista en 3 años.

Consecuente, durante los últimos años las iniciativas relacionadas con la RSC han continuado multiplicándose en el mundo especialmente en los países europeos y EE.UU. En el Reino Unido existe un Ministerio de Responsabilidad Social Corporativa<sup>17</sup> y en Francia el Ministerio de Desarrollo Sustentable se suman a los esfuerzos de la Unión Europea para levantar el tema en el seno de la organización. Naciones Unidas por su parte ha sido la organización internacional que históricamente ha desplegado importantes esfuerzos y contribuciones en torno a la temática mediante el incansable trabajo de la Organización Internacional del trabajo OIT/ILO, UNICEF, Alto Comisionado de las Naciones Unidas, y más recientemente la Iniciativa Pacto Global.

---

<sup>16</sup> En junio del 2004 Alan Bryden, Secretario General de ISO, anunció esta decisión al finalizar la Conferencia Internacional sobre Responsabilidad Social realizada en Estocolmo, Suecia.

<sup>17</sup> Este Ministerio fue creado en el año 2002, el gobierno entiende que la RSC es la contribución sustantiva que las empresas pueden entregar a la sociedad y el Estado y en consecuencia pretende promoverla como una de las principales prácticas empresariales del país. El sitio en Internet que difunde sus actividades y programas es: <http://www.societyandbusiness.gov.uk/>.

Estas iniciativas que podríamos decir que se han originado fundamentalmente en Europa y EE.UU., configuran dos líneas de acción; una que fomenta valores éticos y códigos de conducta con una concepción más humanista, que propende el desarrollo sostenible –por lo menos en las declaraciones-, en donde es posible percibir la alianza de los gobiernos (UE), las agencias internacionales (ONU) y la SCG. Ejemplo de ello son las expresiones plasmadas en el libro verde: “la U.E. está interesada en la responsabilidad social de las empresas en la medida que pueda... convertirse en una economía basada en el conocimiento, más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social” (Unión Europea, 2001).

Por otra parte, también es posible identificar una vertiente que tiene su origen en el mundo de las empresas, con una visión que podríamos denominar más estratégica, más cercana a los negocios. Un buen representante de esta vertiente es la organización mundial Business for Social Responsibility (BSR), con sede en Estados Unidos, esta organización ayuda a las empresas a conseguir un buen desarrollo comercial, ofreciendo productos, servicios y reuniones; incorporando a la RSC como una estrategia que en definitiva genera rentabilidad para sus asociados. En su sitio en Internet explica que promueve entre las empresas políticas y prácticas de RSC para asegurar una calidad de vida para las actuales y futuras generaciones.<sup>18</sup>

Una cuestión que ya se había anunciado y que es parte sustantiva del debate es la disyuntiva de la voluntariedad de la RSC versus los llamados a fortalecer la rendición de cuentas corporativas mediante regulaciones imperativas; o bien las exigencias de las ONG y los actores que critican los códigos autoimpuestos y la desconfianza del mundo empresarial frente a una posible regulación de la RSC.

El debate en torno a esta disyuntiva ha sido permanente y casi siempre es en torno a la necesidad de decidir si los procedimientos e instrumentos que miden y evalúan la RSC deberían tener un carácter obligatorio, vinculante o más bien deben ser tomados en cuenta simplemente como medidas voluntarias; en cualquier caso, serán autoimpuestos o más bien regulados por organismo certificadores autónomos.

La llamada Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible<sup>19</sup> celebrada en Johannesburgo en el año 2002, presentó a los delegados de los países tres ejes temáticos que serían discutidos y analizados: desarrollo sostenible, medio ambiente y responsabilidad social corporativa. Ciertamente este último concitó un interés especial, puesto que pocas veces una cumbre mundial había hecho un llamado de atención tan directo a las empresas. Este llamado apuntó precisamente a los impactos que la actividad de las empresas genera en los componentes sustantivos del desarrollo sostenible y la sociedad civil.

En este foro también se debatieron una vez más, pero en forma especial, los enfoques de obligatoriedad versus voluntariedad de la aplicación de la RSC en la gestión empresarial. La CSG representada por un gran número de ONG abogaron por la adopción de estándares y regulaciones en los planes de acción de los gobiernos presentes con un carácter eminentemente vinculatorio. Por otra parte, las grandes empresas y la mayoría de los gobiernos allí presentes defendieron la conveniencia de un enfoque más bien voluntario. Con todo, la conclusión de la jornada denominada “Medición, Transparencia y Responsabilidad como base para la Sostenibilidad” (ECORES, 2002) en donde tuvo lugar la confrontación de estos enfoques, fue que: más allá de la aparente contradicción entre ambos, éstos son evidentemente complementarios.

Finalmente, no sólo en el Plan de Acción de la cumbre<sup>20</sup> (que contiene el enfoque empresarial voluntario y el de la regulación nacional), sino las distintas resoluciones y el documento político, firmado por todos los jefes de estado (WSSD, 2002), llamó la atención al sector privado por el inmejorable momento histórico que se vive para desempeñar un rol destacado en la promoción del desarrollo sostenible y en especial a la posibilidad de tomar medidas y acciones que mejoren el impacto social, ambiental y de derechos, mediante los instrumentos de certificación, gestión, estándares y

<sup>18</sup> Véase sitio en Internet: <http://www.bsr.org/>.

<sup>19</sup> Véase sitio en Internet de la Cumbre: <http://www.johannesburgsummit.org/index.html>.

<sup>20</sup> El Plan de Acción puede ser consultado en <http://www.johannesburgsummit.org/index.html>.

códigos de conducta teniendo en cuenta iniciativas internacionales como los estándares de International Organization for Standardisation (ISO) y/o las recomendaciones del Global Reporting Initiative.<sup>21</sup>

Una cuestión central respecto a la obligatoriedad v/s voluntariedad de la RSC es la implícita exclusión de ambas visiones, curiosamente es difícil encontrar un discurso, acción o estrategia en donde se exponga una propuesta integradora en la cual se tienda a eliminar las conductas que hacen daño a la sociedad (obligatoriedad) y por otra parte estimulen las actividades beneficiosas (voluntariedad). Un ejemplo, que podría presentar un análisis más integrador es la aplicación de ISO 14001<sup>22</sup> en la India en donde este estándar se aplica no sólo para cumplir con la exigencia voluntaria que podrían proponer los compradores de determinados productos, sino que también para cumplir con la norma obligatoria del Comité Central para el Control de la Polución. Para el productor Indio este debate tiene una importancia limitada, más bien la incorporación de las acciones indicadas por la ISO 14001 en el proceso productivo y gestión administrativa, son la conclusión de un proceso de concertación público privada que integra la perspectiva social, ambiental y económica con la finalidad de cumplir con la norma internacional.<sup>23</sup> En consecuencia, más allá de los debates y posiciones, lo fundamental en relación a la RSC es que los actores comprometidos con ella también se comprometan ética y jurídicamente a solventar y proponer estrategias de mitigación a los efectos multidimensionales de la actividad empresarial en la sociedad civil.

Algunos de esos compromisos se han venido materializando con el tiempo y en la actualidad existe un gran número de principios, estrategias, estándares e instrumentos que se relacionan con la RSC; a continuación se clasifican y analizan brevemente algunos de ellos:

## A. Iniciativas voluntarias y principios

Los Principios de Caux Round Table (CRT), La Mesa Redonda de Caux, Principios para los Negocios. Esta es una instancia que está pronta a cumplir dos décadas, fundada en el año 1986 por el expresidente de Phillips Electrónica, Frederik Phillips y Oliver Giscard d'Estaing vicepresidente del INSEAD, su sede se encuentra en Estados Unidos, y cuenta con secretariados regionales. Esta iniciativa es una red internacional a la que son invitados más de 150 líderes y hombres de negocios de grandes empresas del mundo provenientes de: Estados Unidos, Japón y Europa y recientemente México, quienes trabajan para promover los principios del llamado "Capitalismo Moral". Su principal interés se centra en el desarrollo de relaciones económicas, sociales y constructivas entre los países de los miembros que la constituyen, así como la toma de conciencia de la responsabilidad que se debe tener con el resto del mundo.<sup>24</sup> La CRT entiende que la responsabilidad corporativa mundial tiene un rol determinante en la reducción de las amenazas socio-económicas en contra de la paz y estabilidad de las naciones.

Para alcanzar esta conducta se han establecido dos ideales éticos fundamentales: el *kyosei*<sup>25</sup> y la dignidad humana. Son siete los principios observados por la CRT, a saber: a). la responsabilidad de las empresas: más allá de los accionistas, hacia todas las personas involucradas en los negocios, b). el impacto social y económico de las empresas: hacia la innovación, la justicia y una comunidad mundial, c). la conducta de las empresas: más allá de la letra de la ley, hacia un espíritu de confianza, d). respeto por las reglas, e). apoyo al comercio multilateral, f). respeto por el medio ambiente, y g). prevención de operaciones ilícitas. Todo ello es acompañado por una suerte de código de conducta o "normas para todos los involucrados en los negocios", es decir: clientes, empleados, propietarios e inversores, proveedores, competidores y la comunidad.

---

<sup>21</sup> Global Reporting Initiative es una iniciativa global fundada en el año 1997 con un carácter de independencia y autonomía desde el año 2002. Es un centro de colaboración oficial PNUD (UNEP) y en los últimos años ha venido trabajando estrechamente con el Pacto Global.

<sup>22</sup> ISO 14001 norma internacional de la International Organization for Standardization (ISO), certifica que un sistema de gestión ambiental cumple con estándares internacionalmente definidos y reconocidos.

<sup>23</sup> Véase sitio en internet: <http://www.iso14000.com/>.

<sup>24</sup> La "caux round table" Principles for business. Este documento puede ser consultado en el sitio en Internet:

<sup>25</sup> El concepto japonés de *kyosei* significa vivir y trabajar juntos para el bien común, permitiendo que la cooperación y la prosperidad mutuas coexistan con una competencia justa y saludable.

Por su parte los Principios Globales de Sullivan debe su nombre a su ideólogo el reverendo León Sullivan quien en 1977 propuso un código de conducta relacionado con los derechos humanos. El objetivo central fue persuadir a las compañías norteamericanas con inversiones en Sudáfrica que aplicaran en forma voluntaria los principios propuestos y consecuentemente trataran a los empleados sudafricanos con igualdad de derechos civiles y labores al igual que lo hacían con los extranjeros y/o norteamericanos.

Estos principios han sido sindicados como una de las importantes contribuciones en Sudáfrica para terminar con la discriminación racial en los lugares de trabajo, así como pieza fundamental para derrotar al apartheid de ese país. Más aun, esta iniciativa trascendió las fronteras del continente africano y en noviembre de 1999 fue relanzado en la Sede de las Naciones Unidas como "Principios Globales de Sullivan para la responsabilidad social corporativa" con el fin de animar a la compañías internacionales a apoyar la justicia económica, social y política en todos los lugares del mundo en donde desarrollan algún tipo de negocio.

En el relanzamiento, Secretario General Kofi Annan declaró que los "líderes de las grandes empresas en el mundo saben que su reputación e incluso sus inversiones están profundamente vinculadas a la responsabilidad social. El desafío es cómo crear un ambiente en el mundo de los negocios que cree riqueza y abundancia, mientras las necesidades básicas de las personas estén resueltas".<sup>26</sup>

Los líderes empresariales que adhieren a los ocho principios<sup>27</sup> se comprometen a apoyar en lo central los derechos humanos universales e incluso alcanzan a profundizar a algunos desde la perspectiva de los derechos económicos y sociales; es decir: acceso al empleo igualitario, inclusión de la diversidad racial, de género, color, raza, edad, creencias religiosas; tolerancia, comprensión y respeto por las diferentes culturas dentro de la gestión de las empresas. Erradicación total y absoluta de explotación de niños, castigo físico, abuso femenino y servidumbre involuntaria; respeto por la libertad de asociación sindical, entre otros aspectos.

Otros principios que son importantes mencionar son: Equator Principles y los estándares del CFI del Banco Mundial, una iniciativa llevada adelante, desde el año 2003, por los diez bancos más importantes del mundo<sup>28</sup> y la Corporación de las Finanzas Internacionales (CFI), del Banco Mundial. El objetivo central es la adopción y aplicación de procedimientos señalados en guías del CFI para la aprobación y evaluación financiera de los proyectos especialmente de las economías en desarrollo.

El procedimiento central es que las entidades bancarias consideran criterios ambientales y sociales en el financiamiento de grandes proyectos de inversión. Todavía más, una vez que determinan el procedimiento de financiamiento existe un compromiso de parte de la entidad bancaria para realizar un seguimiento de la aplicación de los estándares identificados en las guías y que las entidades y organismos beneficiados se comprometieron a cumplir. Si no es así, las tasas de riesgo se incrementan encareciendo el crédito en cuestión o simplemente los bancos "no proporcionarán préstamos a los proyectos donde el prestatario no puede ni/o no quiere conformarse con nuestras políticas y procesos ambientales y sociales".<sup>29</sup>

En términos generales los estándares que deben ser cumplidos es la clasificación del proyecto respecto de su impacto social y medio ambiental con un rango (alto, medio, bajo), formulación de Planes

<sup>26</sup> IGO Reports, Global Corporate Sullivan Principles Launched at the UN. William J. Stibravy, Permanent Representative of the ICC to the U.N., c/o the U.S. Council for International Business.

<sup>27</sup> Véase sitio en Internet: <http://www.thesullivanfoundation.org/>.

<sup>28</sup> Entre los fundadores de estos principios se encuentran los bancos: ABN-Amro, Barclays, Citigroup y WestLB, con la colaboración de la Corporación de las Finanzas Internacionales, CFI - IFC (cuyos estándares medioambientales y sociales datan de 1998), representante del sector privado del Banco Mundial. Otros seis bancos -Royal Bank of Scotland, Crédit Lyonnais, Crédit Suisse First Boston, Westpac, Rabobank y HVB- también adoptaron estos compromisos. Actualmente en la página en Internet del Equator Principles <http://www.equator-principles.com/>, se presentan más de 30 bancos adhiriendo a esta iniciativa voluntaria.

<sup>29</sup> Véase sitio en Internet de Equator Principles: <http://www.equator-principles.com/>.

de gestión medioambiental que incluyan, mitigación, seguimiento, gestión de riesgo social y ambiental, todo ello bajo garantías de aplicación de tasas mayores si existe incumplimiento o deficiente gestión.<sup>30</sup>

La influencia del Equator Principles no parece ser menor, toda vez que en el año 2002 los 10 bancos adherido al principio, suscribieron US \$14.5 billones para el financiamiento de proyectos.<sup>31</sup> En el año 2003, 23 de los 25 bancos que se comprometieron con esta iniciativa otorgaron préstamos que corresponden al 75 % de los créditos destinados a proyectos de inversión en el mundo ese año, es decir: US \$55.1 billones.<sup>32</sup> Los bancos comprometidos con estos principios coinciden que la observación y aplicación de los estándares y principios de la iniciativa no sólo acarrea un sello de garantía y reputación para los proyectos y organizaciones que adquieren los créditos, sino que puede acarrear beneficios de rentabilidad y abrir nuevos espacios de financiamiento.

Finalmente, los Principios CERES (Coalition for Environmentally Responsible Economies Principles/Coalición para Economías Medioambientalmente Responsables), es una iniciativa que nació en el año 1989 como una respuesta de los grupos ambientalistas y de negocios al accidente ecológico del Exxon Valdez en Alaska. Esta situación motivó a algunas organizaciones ambientales e inversionista a formar una instancia que promoviera mayores estándares de gestión ambiental en las empresas.

Es así que CERES a propuesto un modelo de conducta ambiental creados y promovidos por un grupo de inversionistas, fundaciones ambientales, fideicomisos de pensiones públicas, sindicatos de trabajadores y grupos medioambientales, religiosos y de stakeholders que conforman esta organización. Esta compuesta por 85 organizaciones y 70 empresas con presencia internacional en todo el mundo.

Entre las principales áreas de acción se encuentran: a). protección de la biosfera, b). uso sostenible de los recursos naturales, c). reducción de los desechos, d). conservación de la energía, e). reducción de los riesgos, f). productos y servicios seguros, g). restauración del medio ambiente, h). informar al público, i). compromiso de gestión, y h). auditorías y reportes.

En consecuencia uno de los objetivos de CERES es que las empresas apliquen la guía o código de conducta ambiental como un instrumento de gestión de las actividades de la empresa, con transparencia y difusión, cuestión que CERES entiende que es altamente valorado por la opinión pública y los “inversionistas concientes” como una garantía de la preservación de los bienes públicos y privados.

## **B. Instrumentos internacionales, tratados y declaraciones**

Los Instrumentos Internacionales y las Declaraciones regularmente han sido dirigidas a los estados, pero es evidente que el público objetivo más directo son los actores involucrados en la RSC. Probablemente la Declaración Internacional más destacada relacionada con la RSC ha emanado de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de las Naciones Unidas. La “Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social”,<sup>33</sup> fue adoptada por el Consejo de Administración en 1977 y ha sido considerado como el principal instrumento de la OIT. En ella se han establecido las normas internacionales del trabajo por las cuales deberían regirse las relaciones entre los gobiernos y los interlocutores sociales en el campo complejo, y a veces controvertido de las actividades de las empresas multinacionales y de la política social de los estados.

El objeto central de la Declaración es fomentar la contribución positiva que las empresas multinacionales pueden aportar al progreso económico y social; minimizar y resolver las dificultades a que pueden dar lugar las operaciones de estas empresas, teniendo en cuenta las resoluciones de las

---

<sup>30</sup> Otros temas más específicos se relacionan con: prevención y abatimiento de la contaminación, minería de metales básicos, fundiciones de cobre, minería subterránea, minería a rajo abierto, evaluación ambiental, seguridad de tranques, reasentamiento involuntario y medio ambiente, salud y seguridad para actividades específicas entre las que se encuentran el manejo de sustancias peligrosas, seguridad y salud ocupacional.

<sup>31</sup> Demetri Sevastopulo, Financial Times, June 4, 2003, Washington.

<sup>32</sup> Diario Financiero, p. 15 Jueves 22 de Julio de 2004, Santiago de Chile.

<sup>33</sup> Esta declaración fue adoptada por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo en su 204ª reunión, en Ginebra en noviembre de 1977 y enmendada en su 279ª reunión en Ginebra, noviembre de 2000.

Naciones Unidas que proponen el establecimiento de un nuevo orden económico internacional.<sup>34</sup> Este es un instrumento de carácter voluntario fruto de un largo proceso de consenso entre los gobiernos, las empresas y los trabajadores.

La “Convención sobre la lucha contra el soborno de funcionarios extranjeros en las transacciones comerciales internacionales”,<sup>35</sup> de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) es otro de los instrumentos destacados. Esta Convención fue ratificada inicialmente en diciembre de 1997, en París sede del organismo, y en términos generales los países firmantes se comprometen a adoptar severas medidas en contra del soborno internacional.<sup>36</sup> La OCDE tiene un mecanismo de seguimiento de las medidas acordadas en este compromiso internacional firmado por 34 países en el mundo.

Finalmente, la Convención 182 sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación, adoptada en 1999, entrada en vigor en Ginebra el año 2000; tiene como objetivo central la eliminación del trabajo infantil, la protección de los niños y de los adolescentes del abuso por parte de quienes los empleen, ratificada por más de 150 países, así como la “Convención de los derechos del niño”<sup>37</sup> en lo concerniente al trabajo infantil, son dos Convenciones que tienen gran importancia cuando se analiza el papel del trabajo infantil y la responsabilidad que deben observar tanto los estados como las empresas transnacionales en este ámbito.

### C. Normas establecidas a nivel nacional

En el plano nacional, las normas jurídicas pueden adoptar la forma de disposiciones constitucionales, leyes y reglamentos nacionales aplicables a las actividades comerciales. Un ejemplo de ello es la operacionalización y aplicación de la Convención OCDE sobre la lucha contra el soborno de funcionarios extranjeros en las transacciones comerciales internacionales, mediante la promulgación de la ley N° 25.319<sup>38</sup> de la República Argentina, promulgada durante el año 2000. Argentina suscribió la Convención sobre la Lucha contra el Cohecho de Funcionarios Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales Internacionales. Aun cuando ostenta el status de país observador de la OCDE, es miembro pleno del Grupo de Trabajo sobre Soborno en las Transacciones Comerciales Internacionales.

Otro ejemplo que podría ilustrar esta categoría es la modificación de la ley británica sobre fondos y planes de pensión de 1995 (*Disclosure Act*). A partir del año 2000 se exigió que los administradores de fondos de pensión hicieran públicos los factores: sociales, ambientales y éticos al momento de tomar decisiones de invertir o no en determinados instrumentos presentes en el mercado, con total y actualizada transparencia informativa. Desde esa fecha diversos países europeos (Alemania, Austria, Bélgica y Francia), así como Australia han hecho lo mismo. Estas prácticas nacionales de alguna manera han ido configurando carteras selectivas de inversión en RSC (Coles y Grenn, 2002).

<sup>34</sup> “Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social”, 83 OIT/ILO Official Bull, serie A, núm. 3 (2000).

<sup>35</sup> El documento original “Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions” puede ser consultado en: <http://webdomino1.oecd.org/horizontal/oecdacts.nsf/Display/777B753FAD00E97BC125708B00816000?OpenDocument>.

<sup>36</sup> En 1996, los estados miembros de la Organización de los Estados Americanos (OEA/OAS) asumieron en la ciudad de Caracas, Venezuela, la obligación de introducir en sus legislaciones ese delito, en el artículo VIII de la Convención Interamericana Contra la Corrupción.

<sup>37</sup> Adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su resolución 44/25, de 20 de noviembre de 1989 y entrada en vigor el 2 de septiembre de 1990. Ratificada por más de 200 países.

<sup>38</sup> Boletín Oficial de la República Argentina, año CVIII, N° 29.506. Miércoles 18 de Octubre del 2000, Buenos Aires, Argentina.

## D. Sistemas de certificación

Varios son los sistemas de certificación que están monitoreando a la RSC. Muchos grupos, organizaciones y redes han puesto a disposición de la comunidad local e internacional instrumentos y sistemas de certificación que deben ser observados por las empresas para acceder a determinadas certificaciones. Regularmente la supervisión y seguimiento del proceso de certificación es ejercida por entidades autónomas.

El Instituto for Social an Ethical Accountability (*Accountability*),<sup>39</sup> fue establecido en el año 1995, en Inglaterra como un organismo sin fines de lucro que reúne a miembros y representantes de empresas, sociedad civil y el sector público en el mundo. En el año 1999 el Instituto creó un estándar llamado sistema AA1000 que orienta la realización de informes y reportes sobre la gestión social de la empresa. Este sistema potencia la transparencia e imparcialidad con el objeto de establecer un diálogo con los actores naturales o jurídicos que directa e indirectamente se ven afectados por el accionar de la empresa, ya sean sus productos y/o servicios, con el fin de mejorar los procesos de gestión mediante mesas de negociación y/o consultas.

Posteriormente en marzo del 2003 el instituto lanzó una segunda generación de estándar, Assurance Standard AA1000S (Estándar para la confiabilidad). Está diseñado para ser aplicado y verificar y atestiguar qué tan consolidada es la credibilidad y la calidad de la sustentabilidad de la organización en la cual se aplica. Entre otras cuestiones se analizan los procesos, sistemas y capacidades subyacentes. Proporciona información sustantiva para la identificación y aplicación de acciones para enriquecer el proceso de confiabilidad y credibilidad pública, gracias al trabajo desempeñado por equipos de auditores quienes monitorean los procesos corporativos y evalúan permanentemente el comportamiento social de la empresa.

Otro sistema de certificación es el Global Reporting Initiative (GRI) es una organización internacional independiente desde el año 2002. Inicialmente fue promovida por el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA/UNEP) y la Coalition for Environmental Responsible Economies (CERS). Actualmente el GRI es un importante referente no sólo para las instituciones de RSC, sino también un aval de confiabilidad para muchos gobiernos, organismos y agencias internacionales (especialmente de Naciones Unidas). El GRI centra su accionar en uno de los pilares de la RSC: la transparencia informativa, sabiendo que la RSC de una compañía puede ser medida, en parte, por la respuesta que ésta da a las necesidades de sus distintos stakeholder (Lydenserg, 2001).

El GRI siempre ha tenido como objetivo central entregar la mayor cantidad y calidad de información sobre sustentabilidad y en definitiva convencer a las empresas y accionistas que esta información debe ser tan sofisticada como la económica financiera. Por lo menos así lo han entendido 20 de las 35 compañías más importantes del mundo según la Revista Fortune, ya que en el año 2004 han reportado que usan el estándar GRI para elaborar sus informes de sustentabilidad.

Este sistema de certificación está conformado por diferentes grupos e instituciones que trabajan en RSC, organizaciones sociales, empresas, consultores y otros, como se decía. El objetivo central de esta organización es poner a disposición de las empresas y sus representantes guías para la elaboración de informes de sustentabilidad (sustainability Reporting Guidelines).<sup>40</sup>

Pero no sólo las grandes transnacionales presentan sus informes en base a las guías del GRI, una gran cantidad de empresas (grandes, medianas y pequeñas) han venido presentando sus informes de sustentabilidad tomando en consideración las dimensiones: social, económico, ambiental y de derechos con la misma seriedad y preocupación que los financieros.

---

<sup>39</sup> Véase sitio en Internet de Accountability: <http://www.accountability.org.uk>.

<sup>40</sup> Estas guías están disponibles en el sitio en Internet del Global Reporting Initiative: <http://www.globalreporting.org/>.

Otras instancias que valen la pena señalar son: El programa de certificación "Worldwide Responsible Apparel Production" (WRAP), el sistema de certificación SA8000 y el Proceso de Kimberley, las que están estrechamente vinculadas al enfoque de derechos (humanos y Desc).

## E. Iniciativas voluntarias

Las iniciativas voluntarias se caracterizan por promover, iniciativas, directrices, códigos de conducta, presentación de cuentas anuales por parte de organizaciones intergubernamentales o grupos representantes de la sociedad civil los que son adoptados por una empresa con carácter voluntario. Entre las iniciativas más importantes del mundo se encuentra el Pacto Mundial.

La idea de un Pacto Mundial de las Naciones Unidas (Global Compact) en materia de responsabilidad social de las empresas, fue lanzada por el Secretario General de la ONU, Kofi Annan ante el World Economic Forum en Davos, el 31 de Enero de 1999.

Su fase operativa comenzó el 26 de julio de 2000 en la sede de la ONU, Nueva York, cuando el Secretario General hizo un llamado a los líderes empresariales para que se unieran a un gran pacto que llevara a la práctica el compromiso ampliamente compartido de concertar “la actividad y las necesidades de las empresas, con los principios y objetivos de la acción política e institucional de las Naciones Unidas”, y de los grupos de interés que componen la Sociedad Civil Global (SCG).

El Pacto Mundial de las Naciones Unidas es una iniciativa en esencia ética, un acuerdo multilateral entre las Naciones Unidas, las corporaciones industriales y las organizaciones de la sociedad civil de los países del mundo, que llama a acoger como una parte sustantiva de su gestión empresarial y estratégica los diez principios (véase Recuadro 10) de conducta y acción en materia de protección ambiental, derechos humanos, normativa laboral, y últimamente lucha contra la corrupción.<sup>41</sup> El Pacto está construyendo una propuesta que espera contribuir a disminuir las externalidades y prejuicios más dañinos de la dinámica económica y por otra parte fomentar el bienestar y la dignidad humana mediante la aplicación y operacionalización de los diez desafíos planteados por el Secretario General.

Su Objetivo central es apoyar en la construcción de la CSG, que concilie los intereses y procesos de gestión del actor-empresarial con las motivaciones y demandas de los demás actores que componen la SCG, como son: las agencias de las Naciones Unidas, Organizaciones Internacionales Sectoriales, sindicatos y ONG, entre otros. El Pacto Global no es ni un instrumento regulador, ni certificador. La organización que adhiere a éste asume voluntariamente el compromiso de incorporarlo en sus actividades diarias y de dar pública cuenta a la sociedad, con publicidad y transparencia, mediante la elaboración de los denominados “Informes de Progreso”.

---

<sup>41</sup> El 24 de junio del 2004, durante la Cumbre de Líderes del Pacto Global, se anunció que a partir de ese momento el Grupo del Pacto Mundial incluiría un décimo principio que encarna la lucha contra de la corrupción. Este principio refleja la importancia que tiene para la Organización la adopción del Convenio contra la Corrupción de las Naciones Unidas. A partir de esta fecha se asume que todos los participantes adhieren a los diez principios, véase sitio en Internet del Pacto Global, <http://www.unglobalcompact.org/>.

### LOS DIEZ PRINCIPIOS DEL PACTO MUNDIAL

#### Derechos humanos:

Principio 1: Las empresas deben apoyar y respetar la protección de los derechos humanos fundamentales, reconocidos internacionalmente, dentro de su ámbito de influencia.

Principio 2: Las empresas multinacionales deben asegurarse de que sus empresas locales no sean cómplices en la vulneración de los derechos humanos.

#### Relaciones de trabajo:

Principio 3: Las empresas deben apoyar la libertad de afiliación y el reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva.

Principio 4: Las empresas deben apoyar la eliminación de toda forma de trabajo forzoso o realizado bajo coacción.

Principio 5: Las empresas deben apoyar la erradicación del trabajo infantil.

Principio 6: Las empresas deben apoyar la abolición de las prácticas de discriminación en el empleo y la ocupación.

#### Medio ambiente:

Principio 7: Las empresas deberán mantener un enfoque preventivo que favorezca el medio ambiente.

Principio 8: Las empresas deben fomentar las iniciativas que promuevan una mayor responsabilidad ambiental.

Principio 9: Las empresas deben favorecer el desarrollo y la difusión de las tecnologías respetuosas con el medio ambiente.

#### Anticorrupción:

Principio 10: Las empresas deben trabajar contra la corrupción en todas sus formas, incluidas extorsión y soborno.

Fuente: Pacto Mundial, <http://www.pactomundial.org>.

El Pacto funciona como una red integrada de trabajo en la que las compañías participantes, la ONU, sus organizaciones sectoriales (OIT, UNCTAD, ACNUR), las ONG globales (AI, HRW, WWF.) y las uniones sindicales internacionales (ICFTU, UNI, TUAC), promueven los objetivos y principios del mismo en torno a cuatro componentes o instrumentos principales, que marcan el estilo de trabajo y las actividades que desarrollan las entidades adheridas al Pacto: a). desarrollo de iniciativas conjuntas para la promoción de buenas prácticas empresariales, b). creación de foros de diálogo y redes de colaboración entre el mercado y la sociedad en las materias objeto del Pacto, c). promoción de un foro activo de educación y aprendizaje para promulgar estos valores entre la comunidad educativa, así como estudios de casos e iniciativas piloto de implementación de los Principios, y d). creación de redes y plataformas locales y nacionales que permitan el aprendizaje mutuo entre empresas, así como dar respuesta a las necesidades e intereses específicos de cada comunidad empresarial en su progreso hacia la promoción y operacionalización de los Diez Principios.

El conjunto de estas actividades, así como todo lo referente a su promoción y desarrollo, están dirigidos globalmente desde la Oficina de Naciones Unidas para el Pacto Mundial (Global Compact), con sede en Nueva York. Son numerosas las redes locales que han ido colaborando para que todos los esfuerzos sirvan como elemento dinamizador común a nivel mundial.

Gracias a la promoción que han venido desarrollando las agencias de Naciones Unidas el Pacto Mundial, en muchos países del mundo, ha sido bien recibido especialmente por grupos que forman parte de la Sociedad Civil Global y que han trabajado más estrechamente con las agencias de Naciones Unidas, asumiendo con decisión y acciones los principios de las Naciones Unidas sobre RSC.

Ejemplo de ello es la campaña para la promoción de las normas ONU sobre responsabilidades de las empresas en la esfera de los derechos humanos iniciada y encabezadas por Rights and Accountability, Admesty Internacional y la Red\_Desc (Red Internacional para los derechos económicos sociales y culturales) y una larga lista de adherentes como: empresas, sindicatos y expertos. Gracias a esta iniciativa en agosto de 2003 la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos adoptó dichas normas,<sup>42</sup> fue así como La Comisión de

<sup>42</sup> Las Normas definen de manera integral las responsabilidades claves de las empresas en la esfera de los derechos humanos. Por ello, constituyen una herramienta importante de defensa de los derechos humanos y, al mismo tiempo, proporcionan una lista de control

Derechos Humanos solicitó a la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACDH) que preparara un informe atendiendo los puntos de vista de: organizaciones, empresas y expertos con el objetivo de identificar estándares e iniciativas relacionadas con la RSC en la esfera de los DDHH.

El informe de la Subcomisión de promoción y protección de los derechos humanos<sup>43</sup> sobre las responsabilidades de las empresas transnacionales y otras empresas comerciales en la esfera de los derechos humanos, fue presentado al 61° período de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos. En él se examinaron las diversas iniciativas y normas existentes para fortalecer los estándares de rendición de cuentas de las empresas y posibles medios de aplicación, su alcance y situación jurídica. Las conclusiones contienen importantes indicaciones para crear y promover un estándar internacional común basado en las normas que Naciones Unidas ha venido promoviendo mediante sus agencias y en especial las del Pacto Mundial.

## F. Principales índices financieros

Son índices bursátiles cuyo objetivo es, entre otros, controlar y potenciar a las sociedades y compañías que muestran preocupación por las dimensiones sociales, ambientales y de derechos humanos y/o modificar la naturaleza de sus actividades comerciales mediante una actitud que se podría identificar como socialmente responsable.

Según el Ethical Investment Research International<sup>44</sup> en Inglaterra un porcentaje del 5% de los activos se invierte en instituciones colectivas que incorporan criterios de RSC. A ello se suman iniciativas como The Corporate Responsibility Exchange<sup>45</sup> de la Bolsa de Londres que es una instancia de intermediación entre los oferentes y demandantes de RSC en el marco de las inversiones socialmente responsables.

Entre los índices más importantes destacan el FTSE4Good que es un índice creado por Financial Times Stocks Exchange (FTSE).<sup>46</sup> Normalmente es señalado como el índice que evalúa a las empresas socialmente responsables y que alienta a las inversiones de la misma naturaleza. Los índices han sido diseñados para identificar y medir la rentabilidad de empresas que mediante su trabajo generan sustentabilidad ambiental, respetan los derechos humanos y conciertan con los stakeholders. Por otra parte el FTSE4Good genera recursos no menores para UNICEF.<sup>47</sup>

El Dow Jones Sustainability Index (DJSI) es uno de los índices más antiguos relacionados con la RSC, fue creado en el año 1999 gracias a la cooperación de los índices Dow Jones, STOXX limitada y el SAM que cumplen con requisitos específicos relacionados con la responsabilidad social y ambiental. Este índice está compuesto por más de 300 empresas en el mundo que cumplen con los criterios de sustentabilidad (económica, medioambiental y social) promovidos por este índice los que alcanzaron el 12% de las más importantes que cotizan en el índice Dow Jones World. Estos criterios pueden ser generales para un grupo de empresas, pero también pueden llegar a ser específicos para cada una. Una vez que son implementados, cada grupo o empresa recibe una puntuación que comienza a jugar en su peso específico dentro del ranking de sustentabilidad.

---

muy útil para las empresas interesadas en mejorar su desempeño en la esfera de los derechos humanos. Algunas empresas ya se han mostrado dispuestas a hacer una "prueba práctica" de la aplicación de las Normas de la ONU en sus operaciones comerciales. Véase el sitio en Internet de la RED Desc: <http://www.escri-net.org/EspGeneral/unnorms1.asp>

<sup>43</sup> Report of the Sub-commission on the promotion and protection of human rights. Report of the United Nations High Commissioner on Human Rights on the responsibilities of transnational corporations and related business enterprises with regard to human rights. Commission on Human Rights, Sixty-First Session, Item 16 of the provisional agenda. E/CN.4/2005/91, 15 February 2005.

<sup>44</sup> Véase sitio en Internet: <http://www.eiris.org>.

<sup>45</sup> Véase sitio en Internet de la iniciativa: <http://www.londonstockexchange.com/en-gb/products/irs/cre/>.

<sup>46</sup> El FTSE es uno de los líderes mundiales en el suministro de índices de renta variable y renta fija a los inversores. Es un grupo que atiende clientes en 77 países en el mundo con oficinas en Londres, Nueva Cork, Madrid, París, Frankfurt, San Francisco, Tokio y Hong Kong.

<sup>47</sup> Financial Times Stocks Exchange, Serie de índices FTSE4Good, en el sitio en Internet: [www.ftse.com/ftse4good/](http://www.ftse.com/ftse4good/).

Es interesante constatar que tanto el FTSE4Good como el DJSI han venido obteniendo rentabilidades ligeramente superiores a otros indicadores más tradicionales como por ejemplo el MSCI Global.<sup>48</sup> Actualmente existen 56 licencias DJSI activas en 14 países encargados de administrar diversos instrumentos financieros (en fondos, certificados y cuentas segregadas) cuyos concesionarios manejan alrededor de EUR 3.3 mil millones.<sup>49</sup> Es indudable que este índice es importante, define tendencia y ejerce influencia al momento de tomar decisiones de inversión. Existe una cantidad no menor de fondos que lo utilizan por ser uno de los portafolios de sustentabilidad más confiables y rentables del mercado. En este índice han sido incorporadas algunas de las más importantes empresas mineras del mundo<sup>50</sup> que desarrollan actividades en la región.

## G. Instrumentos, reuniones y otras iniciativas

Estas iniciativas tienen por objeto promover una mejor comprensión y un mayor respeto de los derechos de la sociedad civil y pueden adoptar, entre otras, la forma de métodos para la evaluación, de instrumentos de gestión, manuales de formación, talleres, proyectos piloto, consultas entre partes interesadas y de lazos de asociación entre los sectores público y privado.

Algunos de los enfoques y definiciones operativas más importantes en este ámbito han sido elaborados, como es tradición en este tema, en el hemisferio norte. Uno de los más importantes y primitivos esfuerzos corporativos por definir y ofrecer instrumentos de gestión de RSC a las empresas son las Guías de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OECD, 2000)<sup>51</sup> que se ha venido materializando desde mediados de la década de los años setenta y recientemente revisadas en el año 2000, además de una profusa publicación de guías e instrumentos complementarios con otras iniciativas como el Pacto Global.<sup>52</sup> En estas guías es posible encontrar directrices que contienen referencias directas sobre temas sociales y ambientales hechas por una treintena de gobiernos a empresas multinacionales que operan en sus territorios. Este código de conducta, multilateralmente adoptado, en sus líneas centrales formula insistentes llamados a que las empresas multinacionales apunten su accionar hacia la consecución del desarrollo sostenible alcanzando objetivos sociales, económicos y ambientales.

Complementariamente, The World Business Council on Sustainable Development (WBCSD),<sup>53</sup> es un consejo Mundial fundado en el año 1991 por el empresario Suizo Stephan Schmidheiny, el cual está compuesto por alrededor de 175 empresas localizadas en 35 países, (el 4 % corresponden a América Latina). Este consejo entiende que la RSC es la contribución que la empresa puede hacer al desarrollo económico sostenible en conjunto con la activa participación de empleados, sus familias y la comunidad con el objeto de mejorar la calidad de vida de éstos.

La Unión Europea por su parte ha elaborado una iniciativa denominada el *Libro Verde*, con el objetivo específico de promover un marco europeo para la responsabilidad social empresarial (Unión Europea, 2001). En el año 2001 la UE definió a la RSC como la permanente preocupación que las empresas debían tener frente al accionar de sus operaciones comerciales en el plano social, ambiental y las relaciones establecidas con los interlocutores. Uno de los principales componentes de este enfoque es que la observación de estas directrices por parte de las empresas es voluntaria.

---

<sup>48</sup> Morgan Stanley Capital Internacional.

<sup>49</sup> Véase sitio en Internet: <http://www.sustainability-index.com/>.

<sup>50</sup> Compañías mineras como Río Tinto, WMC y BHP-Billiton, entre otras.

<sup>51</sup> "Guidelines for Multinational Enterprises 2000", OCDE 2000.

<sup>52</sup> Ejemplo de esta complementariedad es la recientemente publicada: "The un global compact and the OECD guidelines for multinational enterprises: complementarities and distinctive contributions", Investment Division, OECD. April, 2005. France.

<sup>53</sup> Véase sitio en Internet: <http://www.wscd.org>.

Un año más tarde de la publicación del libro verde europeo, el Foro Económico Mundial (World Economic Forum) fue la instancia que patrocinó una declaración conjunta de un grupo de directores y presidentes de empresas que integran este foro, que manifestaba la importancia y necesidad de la creación de un “Marco para la acción en el ámbito de la ciudadanía corporativa global”. El WEF explica que en un mundo en donde persisten tantas definiciones el mejor camino es que cada empresa en conjunto con los actores comprometidos con las distintas dimensiones de impacto (stakeholders) reflexionen en torno al concepto de RSC, siguiendo para ello cuatro etapas de implementación: construir liderazgo, conceptualizar lo que ello significa en el accionar de la empresa, operacionalizarlo en acciones reales y concretas, y finalmente ser responsable y transparente en su aplicación.<sup>54</sup>

Como se decía, existen tantas aproximaciones como organizaciones dedicadas a la temática de la RSC; en consecuencia, es evidente que uno de los principales desafíos para la operacionalización en de este nuevo paradigma en forma más o menos estandarizada es la generación de una conceptualización común. El desafío de la SCG, los gobiernos, los llamados tomadores de decisiones (Stakeholders) y los empresarios es poder llegar a un consenso respecto de lo que se entiende por RSC, por lo menos en los ámbitos nacionales. Por cierto que frente a una gran cantidad de definiciones, organizaciones de promoción, encuestas y esfuerzos de organismos internacionales, es posible que se pierda la eficacia y eficiencia al momento de implementar este nuevo paradigma.

La Alianza Global Jus Semper (LISDINYS),<sup>55</sup> es una iniciativa de certificación que utiliza los estándares de reputadas organizaciones como Pacto global de ONU, la Iniciativa de Reporte Global (GRI), Accountability AA1000; con profusa difusión en torno a la necesidad de promover el salario digno en el concepto de RSC. Esta organización ha venido desarrollando muy seriamente el concepto de RSC y los resume en “seis características fundamentales”: a). rendición de cuentas sustentables y democrática, b). cobertura detallada y tridimensional de la RSC, c). reporte individual y cumplimiento obligatorio, d). certificación y respaldo especialmente de la Sociedad Civil y consumidores, e). singularidad de los RSC respecto de la homologación gradual de salarios en base a salarios del país matriz, y f). uso de mecanismos de paridades de poder de compra con el objeto de certificar y promover el salario digno. Esta es una cuestión esencial en esta definición, indivisible de la justicia social y cosustancial en el sostenimiento económico y social, se entiende que el sistema de mercado no podrá ser sustentable si la estrategia del negocio apunta a la explotación laboral.

Finalmente no cabe duda que la RSC es una tendencia que ha ido ganando adeptos en Latinoamérica y aparentemente ha llegado para quedarse por algún tiempo. Hay importantes actores con presencia regional como Forum EMPRESA<sup>56</sup> y la red WBSCD que agrupan a un porcentaje no menor de las organizaciones y empresas que se han involucrado en el tema. Con todo, será difícil constatar que las empresas de la región, en el mediano plazo, estén dispuestas a incorporar efectivamente a la RSC en la gestión empresarial más allá de la publicación de informes de sustentabilidad, gerencia de triple resultado y actividades de mitigación de eventuales daños por la acción propia. Aun cuando hay cuestiones claras como lo explica Rafael Wong de Reybancorp de Ecuador: “De aquí a cinco años, las compañías que no muestren respeto por el medio ambiente no podrán acceder a los mercados internacionales. Esto se está convirtiendo en un requisito esencial en

<sup>54</sup> World Economic Forum, “Responding to the leadership challenge: findings of a CEO survey on global corporate citizenship”, January, 2002.

<sup>55</sup> Véase sitio en Internet de LISDINYS: <http://www.jussemper.org>.

<sup>56</sup> Forum Empresa es una alianza continental de organizaciones empresariales que promueven la Responsabilidad Social Empresarial (RSE) con presencia desde Canadá hasta Chile. Actualmente cuenta con 18 organizaciones que representan a 16 países en la región y reúne cerca de 3.500 empresas a través de las organizaciones miembros, véase página en Internet <http://www.empresa.org/>

el comercio internacional”,<sup>57</sup> la RSC en la región requiere de convencimiento, acciones y trabajo más profundo.

En consecuencia, se debe tener en cuenta que éste es un fenómeno nuevo cuyas vertientes proceden de países en donde la institucionalidad política, económica y más importante aún, cultural, son diferentes a las que ostenta la región. Incluso la naturaleza y capacidades de los llamados stakeholders dista bastante de los grupos de interés locales. La RSC en la mayoría de los casos es percibida como “Un activo intangible que conforma la reputación de la empresa”,<sup>58</sup> que ayuda a la imagen corporativa y una posibilidad de diferenciación con la competencia, entre otras cuestiones.

Por otra parte es evidente que las empresas transnacionales tienen mayor capacidad para incorporar RSC en sus procesos de gestión: primero porque en sus países de origen esta es una temática que lleva décadas de trabajo y operacionalización; existen leyes nacionales que les exigen –en algunos casos- preocuparse de los impactos de su actividad; o bien requieren presentar informes de gestión de sus actividades, los que tienen gran importancia para la elaboración de ranking, certificaciones o cotizaciones de indicadores de sustentabilidad. Probablemente sean estas organizaciones transnacionales las que lideren por un largo tiempo los rankings y listados de empresas que cumplan con la RSC en América Latina.

Si se apuesta a que la RSC es un nuevo paradigma para la región latinoamericana que transformará positivamente la gestión empresarial, garantía inequívoca de la mitigación de los impactos negativos multidimensionales de las actividades de las empresas en la sociedad, y más importante el mejoramiento de las condiciones de trabajo y derechos humanos de segunda generación (Desc) de los trabajadores (salarios dignos), entonces se estará frente al gran desafío de generar las condiciones para potenciar una “estrategia- país” que penetre no sólo a las empresas, sino también a la sociedad, sus representantes y más importante aún al Estado.

Este desafío pasa por la configuración e institucionalización de políticas y sistemas de gestión con indicadores claros, desarrollo metodológico y la creación de espacios de intercambio de visiones público-privadas, que promuevan aquellas iniciativas y refuercen otras como los mercados de productos socialmente responsables (consumo responsable) y los mercados de capitales (inversión socialmente responsable), como viene ocurriendo en otras latitudes.

No se debe olvidar que el origen de la RSC nace en la empresa, obviamente de un tipo de empresa que fundamenta su accionar en la obtención del lucro, pero que se identifica con un rol que también es social y que a veces lo proyecta en la responsabilidad que asume ante la sociedad por las “externalidades negativas” generadas por su accionar; incluso algunas van más allá y terminan contribuyendo al bienestar de la sociedad solucionando problemas de la comunidad, cualquiera sean éstos y que exceden lo obligado por la ley. Esta filosofía empresarial es lo que Mark Goyder (2003) llama la “convicción” de RSC, en la cual las empresas asumen como propios los valores de la RSC respondiendo no sólo las demandas externas “cumplimiento” sino las internas con un extraordinario impacto en la gestión del negocio.

Con todo, un reciente informe de SustainAbility y el Pacto Mundial (2004) a la luz de los objetivos del milenio concluye el alto esfuerzo que gobiernos, sociedad civil y empresas deben generar para poder llevar adelante a la RSC. En él se manifiesta que si bien la existencia de políticas (sector público) e iniciativas (sector privado) que promueven la RSC es positiva, es evidente el bajo impacto que éstas tienen en la perspectiva de los objetivos del milenio. Esto se evidencia, por ejemplo, en el accionar de empresas que promueven buenas prácticas de RSC pero que las

---

<sup>57</sup> Revista Centroamérica en la Economía Mundial del Siglo XXI, 1 Tratado de libre comercio entre Centroamérica y Estados Unidos (CAFTA), XII, 2003 “El medio ambiente en la agenda de CAFTA: ¿una oportunidad perdida?” Robert T. Lester.

<sup>58</sup> Cynthia Robert, gerente general de Fundes-Chile comentando los resultados de una encuesta relacionada con la percepción de 100 empresarios sobre la RSC en Diario el Financiero, Jueves 22 de Julio de 2004, P. 15. Santiago de Chile.

contradican simultáneamente al estar implicadas en presiones a favor de menores exigencias sociales (prácticas antisindicales, bajos salarios) y ambientales (lobby ambiental).

El rol del sector público pareciera ser muy importante en un escenario de consolidación de este nuevo paradigma en la región. Después de las llamadas reformas de primera generación de los años setenta y ochenta (privatización de empresas públicas, descentralización, reducción del Estado) en donde se debían garantizar las condiciones para que las empresas ofrecieran bienes y servicios; y más tarde la segunda generación de reformas que buscó la eficiencia de la provisión, mejoramiento de la calidad y cobertura de éstos; los problemas de la sociedad latinoamericana parecen no disminuir, las brechas continúan creciendo y deteriorando las condiciones de vida de la población.<sup>59</sup> Aun cuando el Estado en América Latina ha focalizado su accionar en los que más lo necesitan, pareciera que el rol cautelador y regulador de éste debiera estar presente por lo menos en la provisión de un marco regulador en este nuevo paradigma de la RSC.

En consecuencia, es pertinente terminar señalando algunas características generales que debiera asumir el sector público en la perspectiva de la construcción de una cultura de RSC en América Latina con la participación del sector privado, público y la sociedad civil organizada (Fox y al., 2002). El sector público debiera ser preceptivo y mandatorio (*mandating*) desde la perspectiva de potenciar leyes, marcos regulatorios en instituciones que supervisen aspectos relacionados con las actividades industriales, por ejemplo poniendo a disposición de los empresarios incentivos tributarios para alguna actividad a cambio de la observación de las leyes laborales y pago de salarios justos a los trabajadores, disminuyendo así las brechas entre ejecutivos y trabajadores. En segundo lugar el sector público debiera tener un rol facilitador (*Facilitating*) para la implementación de incentivos a la inversión e investigación para la potenciación de la opinión pública, promoción de la transparencia y facilitador del intercambio de visiones entre las empresas y los grupos de interés. En tercer lugar, el Estado debería ser un aliado (*partnering*) junto a al sector privado y la sociedad civil para la búsqueda de recursos, instrumentos y habilidades que promuevan una “agenda país” de RSC; todo ello con una consigna de respaldo y apoyo (*endorsing*) político hacia las prácticas relacionadas con la RSC en el mercado: estándares, indicadores y principios promovidos por cualquiera de los actores comprometidos con la temática.

---

<sup>59</sup> Rodrigo Egaña, Subsecretario del Ministerio Secretaría General de la Presidencia del gobierno de Chile, ha comentado en una reciente entrevista respecto del rol de la RSC en el desarrollo humano sustentable, que el sector público ha “dejado muchas decisiones al Mercado” respecto a la resolución de temas de bien común. Revista ProHumana N° 23, septiembre del 2005.



## V. La industria minera y los protagonistas del negocio minero

---

En la búsqueda de minerales y yacimientos de interés económico el primer lugar fue ocupado por aventureros y exploradores empíricos, luego vinieron los cateadores sistemáticos y éstos dieron paso a los geólogos profesionales de hoy. Durante años esta clase de técnicos fue la primera en adentrarse en territorios inexplorados, inhóspitos, llenos de dificultades de todo tipo y pusieron al servicio del desarrollo económico un sin número de yacimientos.

El concepto de que sean los geo-científicos quienes iniciaron una investigación sistemática orientada a explotar un recurso minero, está siendo revisada por los conglomerados mineros, quienes se han apropiando de la tesis que deben ser los expertos en ciencias sociales los encargados del inicio de una exploración sistemática.

Qué ha hecho que esto suceda; cuál es el origen de esa tendencia; qué exploran los científicos sociales antes de iniciar un proyecto minero. La respuesta es una: determinarán las relaciones que tendrá un determinado proyecto y su área de influencia con la comunidad.

Una de las percepciones más extendidas entre la opinión pública sobre las operaciones mineras se relaciona con la existencia de enclaves autárquicos, dedicados a extraer a la mayor velocidad posible, minerales, sin cuidado por el ambiente y sin interés por el desarrollo de las comunidades de las zonas en donde se instalan las operaciones mineras. Esta percepción generalizada, es peor si se trata de un país en desarrollo. En muchos países se ha consolidado la tesis que las grandes explotaciones

mineras, instaladas en países africanos o asiáticos, han ocasionado la depredación de los recursos naturales no renovables, dejando pasivos ambientales inmanejables con la consecuente degradación de la condición social, económica y ambiental de las comunidades cercanas a los proyectos mineros.

De otra parte, la creciente importancia de la variable ambiental y los desarrollos técnicos y científicos han permitido explicitar que el paradigma de países poseedores de abundantes riquezas naturales (llamadas minerales), debe ser revaluado para considerar no sólo la fracción mineral del entorno como riqueza, sino que también la biodiversidad, la fauna, la flora, en general el entorno, el hábitat como un todo. Es decir hay un patrimonio natural de los países que es interdependiente. En consecuencia, un país no se considera rico por tener cobre, oro, carbón o diamantes, sino en tanto que posea esos minerales, y un ambiente sano en donde esos recursos sean explotados de manera sustentable y contribuyendo al desarrollo de las comunidades locales.

Con todo, a principio de la década de los años noventa, junto con otra serie de factores externos que marcaban las condiciones generales de desarrollo de la industria minera en el mundo, la actividad extractiva comenzó a experimentar notables cambios en la percepción que se tenía de ella de parte de las comunidades y la ciudadanía en particular.

Entonces no sólo son las presiones ambientales (biológicas y físicas), ni las continuas fluctuaciones negativas de los precios de las materias primas en los mercados mundiales, los temores de los usuarios y de los consumidores en la utilización de determinados productos, o las dudas respecto a la producción de tóxicos en los procesos de transformación y beneficio de los minerales y metales. Actualmente existe una creciente participación de la sociedad civil agrupada en distintas formas monitoreando todo tipo de proyectos industriales. Las relaciones entre la industria y el gobierno con las comunidades, grandes o pequeñas, en donde se generan los proyectos industriales condicionan cada vez más la ejecución de actividades que hasta hace muy poco tiempo no necesitaban una aprobación social

En algunos países las empresas mineras saben que un público mal informado o sin información, representa la viabilidad o no de un proyecto. En las nuevas prácticas corporativas de la industria minera, el discurso ambiental ocupa el primer lugar, pero entendido como la integración de estudios campos científicos que incluyen la dimensión social y que identifican con claridad, el impacto de la industria en la comunidad.

Lo interesante de esta experiencia es que en estos países se han integrado una serie de equipos de trabajo, en donde tienen participación diferentes sectores de la sociedad que discuten y consensúan el diseño y construcción de estrategias de largo plazo para su respectiva industria minera nacional.

Un ejemplo de ello es la iniciativa canadiense Whitehorse Mining Initiative (WMI), establecida en 1992. Esta iniciativa ha permitido construir alianzas entre distintos sectores de la sociedad canadiense, en principio antagónicos, pero hoy integrados en visiones de largo plazo en torno a propósitos nacionales, en donde están involucrados representantes autorizados de la industria minera, gobierno, grupos ambientalistas, sindicatos, universidades y grupos indígenas, que durante dos años, compartieron sus esfuerzos con mineros y gobiernos estatales y federal, para establecer un consejo de liderazgo y cuatro grupos de trabajo que se ocuparon, de los siguientes grandes temas: ambiente; política fiscal; acceso y uso de la tierra, y aspectos comunitarios.

El logro más importante fue alcanzar un acuerdo básico sobre principios y objetivos, además del evidente y positivo nivel de entendimiento de las partes.

El consejo de liderazgo instó a todos los grupos a participar en trabajos que se ocuparan de mejorar el clima de inversión; concertar y armonizar la regulación, los regímenes de tributación, así como asegurar la participación de los pueblos indígenas en todos los aspectos relacionados con la minería. También se instó a la adopción de prácticas ambientales claras, estableciendo un sistema ecológico basado en el concepto de áreas protegidas. Por otra parte, se mostró preocupación por las condiciones de salubridad y seguridad ambiental, así como el aumento de los niveles de calidad de vida, y de las comunidades indígenas. Además se instó a la identificación de instrumentos y estrategias para la resolución de conflictos por disputas de tierras indígenas, garantizando a litigantes condiciones básicas para la negociación creando así un clima para innovar y dar respuestas efectivas a los conflictos.

Entre las iniciativas más recientes se pueden considerar la de Post Mining Alliance con sede en Londres cuyos propósitos son dinamizar las acciones sobre los legados mineros, incluidos los Pasivos Ambientales Mineros (PAM) y estimular la adopción de buenas prácticas en cuanto a cierre de minas e impulsar soluciones de multi-actores en donde los riesgos, las responsabilidades y las oportunidades son compartidas.<sup>60</sup> En la región, quizás el mejor ejemplo de búsquedas y construcción de confianza entre los actores de la industria minera es el Grupo de Diálogo Minero de Perú, cuya experiencia pronto será objeto de una publicación en esta misma serie.

A partir del postulado de que se debe repensar la estratificación volumétrica de la actividad minera, introduciendo para ello el concepto del grado de desarrollo empresarial y el tiempo dedicado a la ejecución del ciclo minero (Chaparro, 2000), hay que conocer e identificar con detenimiento los objetivos y propósitos de cada uno de los protagonistas que componen el trinomio Estado-mercado-sociedad civil.

Con todo, cada día prospera más la tesis de las ONG (D'Esposito, 1999), que sostienen de manera categórica que: “La responsabilidad ambiental minera por definición, establece que las compañías mineras debe pagar todos los costos que implica la restauración del terreno o del paisaje, el cierre y el abatimiento de los niveles polucionantes pos cierre de la mina y la supervisión posterior (monitoreo)”.

Una investigación de CEPAL sobre el tema minero y sus formas no controladas como: la pequeña minería, minería en pequeña escala y minería artesanal (Chaparro, 2000), identificó una serie de actores que desempeñan papeles protagónicos en el tiempo, durante el ciclo minero, que excedían por completo a la visión tradicional que se ha venido teniendo de los actores tradicionales que intervienen en el ciclo minero y cual es su papel de la industria minera (véase cuadro 1).

El listado, ilustra pese a su extensión, la complejidad de definir que es sociedad y quienes participan o deben estar involucrados en el negocio minero y a quienes considerar en las nuevas condiciones en las que se desarrollan hoy, las discusiones públicas sobre la viabilidad de los proyectos mineros. A continuación, se presenta un listado aumentado de los protagonistas de negocio minero, así como algunas de sus características más importantes. Los subsectores pueden ser considerados como un actor, un ejemplo de ello son los intermediarios financieros, sin presuponer que algunos actores interactúan entre sí, en torno a la industria, sin ser parte activa del ciclo minero.

Cuadro 1

**LOS PROTAGONISTAS DEL NEGOCIO MINERO**

Los empresarios mineros formales	Los compradores finales (usuarios)
Los empresarios mineros informales	Los inversionistas privados nacionales
Los agentes y las agencias del gobierno	Los inversionistas privados extranjeros
Las autoridades regionales	La cooperación técnica internacional
Las comunidades y sus representantes	La biodiversidad (la fauna y la flora)
Los Pueblos Indígenas y las comunidades afro- americanas	Los países vecinos
Los organismos no gubernamentales (ONG)	Los trabajadores de la industria formal
Los intermediarios financieros	Los trabajadores de la industria informal
La academia	Los tratados vinculantes: Convenio 169, TLC
Los comercializadores y los transportadores	Los Medios de Comunicación

**Fuente:** Modificado de Chaparro, Eduardo “La llamada pequeña minería: un renovado enfoque empresarial” CEPAL, Naciones Unidas, junio 2000.

## A. Los empresarios mineros formales

<sup>60</sup> Véase sitio en Internet: <http://www.edenproject.com/postmining/>

La condición de ejercer una actividad empresarial formal no implica tamaño, más bien organización de las dimensiones: legal, laboral, económica, tributaria y ambiental. Quienes la ejercen desarrollan el lícito y sano deseo de obtener ganancias, en general buscan que la intervención reguladora del Estado sea mínima. Muchos empresarios mineros, no sólo asumen su papel de agente económico privado, sino que en ocasiones, ejercen funciones propias del Estado con características conflictivas.

El empresario minero de hoy explora, arma y ejecuta proyectos de desarrollo industrial, entra en contacto con las comunidades con más posibilidades de lograr acuerdos concertados, tiene conciencia que puede adoptar políticas corporativas dentro de la institucionalidad; muchos buscan ayudar a los gobiernos pues saben que una buena relación con la autoridad es fundamental para generar alianzas económicas y sociales con la comunidad; generan empleo, pagan impuestos e impulsan la industria nacional.

Algunos, en especial los propietarios de las compañías de menor capital (júnior) son “más osados salen a buscar clientes y oportunidades en el extranjero o buscan adquirir bienes o servicios en el exterior, pueden por desconocimiento de las reglas comerciales (tanto jurídicas como impuestas por los organismos internacionales), estar corriendo mayores riesgos que tal vez no estarían dispuestos a asumir, (Villa M., Mónica).<sup>61</sup>

## **B. Los empresarios mineros informales**

Los empresarios informales en ocasiones, surgen por la necesidad de sobrevivir y en otros casos por buscar el enriquecimiento rápido y sin control estatal, aunque demanden del Estado, de manera insistente, ayuda gratuita y permanente. Pueden coexistir los dos propósitos, y se les denominan aquí empresarios informales, incontrolados e incontrolables dentro de la clasificación propuesta por CEPAL (2000b), por cuanto pese a que no las cumplen, tienen obligaciones y responsabilidades empresariales en materia laboral, técnica, social, ambiental, legal y tributaria.

La minería tradicional de América Latina esta signada por éste empresario y la forma como él desarrolla el ciclo minero. Este empresario, muchas veces ha llegado a esa condición de empresario a partir de ser de los obreros más productivos, ofrece una heterogénea gama de variantes:

- Algunos de ellos son un ejemplo de simbiosis perfecta con el trabajador de pica y pala: combina las labores propias del desarrollo, preparación y explotación de los depósitos minerales, con las de administración y mercadeo; este grupo muchas veces a alcanzado a la tercera o cuarta generación de familias mineras, que en ocasiones muestran elevados niveles de formación superior y académica.
- Otra categoría es la representada por aquellos con una escolaridad baja y que centra su actividad en la administración y la comercialización, así como el pequeño y mediano inversionista que delega la administración y el desarrollo técnico en personal con conocimiento empírico, sin capacitación formal, ocupándose más bien de la comercialización y el transporte.
- Finalmente hay un tipo de empresario que concentra las labores de: productor, transformador, transportador, comercializador y administrador, en procesos de integración industrial, como en el caso de algunos productores de concentrados de cobre, barras de oro, piedras preciosas, semi-talladas o lapidadas, productos cerámicos, materiales calcáreos, agregados pétreos, coque, etc.

Los empresarios mineros informales en general presentan un bajo nivel de lo que se podría definir como formación empresarial, ya que no utilizan formas eficientes de producción, a esto se suma la resistencia cultural al cambio tecnológico, el desprecio por la técnica y el convencimiento de que es

---

<sup>61</sup> La globalización, un universo ampliado para los negocios y los riesgos que involucra esa apertura. Villa M. Mónica, Project Management Inst. Conference, Santiago, agosto 2005.

innecesario introducir mejoras administrativas, en resumen: un esquema cultural y sociológico aferrado a un modo y estilo de producción obsoleto.

Estas características de informalidad muchas veces acarrearán una dificultad esencial, a saber: la imposibilidad de legalizar y funcionar bajo el régimen legal vigente. Con todo, aunque existen opiniones de reconocidos analistas como Laura Barreto de Brasil<sup>62</sup> quien afirma que toda situación de informalidad en pequeña minería debe ser legalizada, entregando un título minero y a partir de allí, focalizarse en la solución de: invasiones; disputas laborales; precariedad técnica; impactos ambientales no mitigados; baja rentabilidad, y deterioro en los yacimientos; poca competitividad e incapacidad para asimilar asistencia técnica empresarial, entre otros aspectos.

Por otra parte este tipo de empresarios enfrenta crecientes dificultades para el manejo de los mercados, pues el avance tecnológico hace que las exigencias cualitativas y ambientales aumenten sostenidamente frente a una gran cantidad de situaciones como: la eliminación del uso del mercurio o del cianuro en la minería del oro; y la promoción a formas “verdes” de producción, la disminución en la demanda de minerales como el estaño y el antimonio; las nuevas normas de calidad y exigencias de los usuarios finales de los productos en materiales cerámicos; la aparición de nuevos desarrollos tecnológicos como: Fundentes; mejores hornos; tinturas; etc. Esta nueva situación afecta el precio, obligando a los mineros a mejorar sus sistemas de producción con innovaciones tecnológicas, y por otra parte a abaratar sus costos de producción en detrimento de temas tan cruciales como la salud ocupacional y el manejo ambiental cerrando así un círculo poco virtuoso en el sentido de no poder acceder a los mercados por la incapacidad de cumplir determinadas demandas. Además como se explica en el capítulo anterior, iniciativas como *Equator Principles* que restringen el acceso al crédito, sólo a aquellas empresas que demuestran “buenas prácticas” ambientales, sociales y empresariales.

Los esfuerzos del Estado para brindar asistencia técnica han sido innumerables. Pese a ello los éxitos empresariales no compensan el esfuerzo realizado por un gran porcentaje del sector público de la región. Lamentablemente, el deficiente nivel gerencial y baja gestión empresarial, no han permitido, entre otros aspectos, un mercado regional del producto minero nacional; en consecuencia, no existe una base de comercialización formal con agentes comerciales entrenados y preparados para un mercado de características especiales.

Con frecuencia el empresario no es un empleador organizado, puesto que la estrechez de los mercados no permite generar economías de escala, por lo cual el producto minero de América Latina dedicado al consumo interno con frecuencia se enfrenta a productos similares importados más confiables por sus mejores especificaciones, por ejemplo: caolines con mayor grado de homogeneidad, carbones con menor porcentaje de azufre y con mayor garantía de entrega oportuna, roca fosfórica gemas mejor talladas, sales más homogéneas o yesos de mejor comportamiento, finalmente es posible afirmar que el empresario minero promedio es el resultado de esfuerzos individuales no siempre bien diseccionados, ejerce sus funciones mediante sociedades de facto, y por lo general confunde los intereses de familia con los de su negocio, por todo ello resulta ser un actor altamente vulnerable frente a las leyes e institucionalidad que pretende regularizar este tipo de actividades.

## C. Los agentes y las agencias del gobierno

Las agencias y los agentes del gobierno, son actores no siempre concordantes en su acción, a veces hay entidades cuyas funciones se superponen incluso dentro de una misma entidad, además hay disparidades de criterios respecto a las funciones específicas de Estado.

Entre esas funciones destacan: la supervisión contractual de los títulos mineros; la fiscalización de las operaciones; el apoyo técnico y financiero a la mediana y pequeña minería; el control ambiental, etc.; es decir, hay situaciones en que estas funciones se ejecutan, de manera aislada e inconexa, esto ocurre especialmente con las políticas sectoriales, que por lo general están expresadas en los códigos legales respectivos. Otra cuestión a la que tienen que hacer frente los funcionarios de agencias del

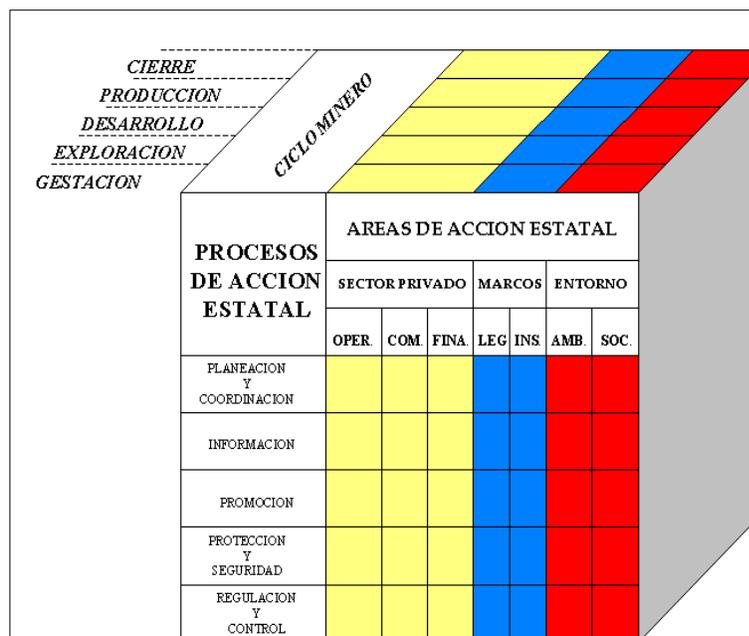
<sup>62</sup> Barreto Laura Taller de Trabajo sobre Minería en Pequeña Escala, UNESCO, IDRC EKOMOLLE, Lima, abril 2002.

Estado es la falta de recursos (humanos y financieros) para ejecutar el trabajo, la alta rotación en los puestos directivos de los servicios, generalmente de confianza del gobierno de turno.

La respuesta del Estado, muchas veces es de carácter coyuntural y en ocasiones, con el patrocinio de cooperación técnica internacional, se detiene en los síntomas pero no en las dificultades. En una aproximación diferente de la tradicional que se tiene sobre la función pública en el sector minero, podría decirse que el Estado tiene claras áreas de acción, y para ello, ejecuta procesos para desarrollarlas.

El Estado debiera proveer una adecuada coordinación inter-agencias, con planificación indicativa, que orienten al empresario minero. Para ello debe proporcionara información adecuada y promover el negocio minero, máxime si se tiene en cuenta, que en la mayoría de los países de la región la minería ha sido declarada en leyes y códigos como asunto de interés público, véase diagrama 1.

**Diagrama 1**  
**ESTRUCTURA MATRICIAL DEL SECTOR MINERO**



**Fuente:** Modificado de Ministerio de Minas y Energía, Unidad de Planeación Minero Energética, (1997), "Plan Nacional de Desarrollo Minero de Colombia". Santafé de Bogotá, Colombia.

Pero más allá de promover el negocio, el Estado debe velar por protegerlo como tal, garantizando la estabilidad jurídica, seguridad física y reglas de juego duraderas; al tiempo que debe proporcionar seguridad física tanto a las instalaciones como a todos quienes trabajan en esta actividad, en forma independiente a lo que del cumplimiento de un procesos básico de la acción estatal; es decir la regulación y control de la actividad.

## D. Las autoridades regionales

Deben ser el complemento de la acción pública nacional. En ocasiones son la contraparte regional del gobierno central, en la mayoría de los casos obedecen al manejo de cuotas de poder y son los primeros en atender y responder por los conflictos generados por la minería, en materia: ambiental, laboral, social y económica. Las autoridades regionales son determinantes en la creación de desarrollo local y regional.

Por lo general, tienen poca ingerencia en las decisiones del poder central relacionadas con la minería. Fenómeno que se explica por la naturaleza de la propiedad estatal de los minerales y el encargo legal que le dan las leyes de carácter administrativo para que sea el poder central el encargado de su

manejo y administración. Esta situación no siempre es explicada a la autoridad regional, que en consecuencia, se siente marginada de la administración de los temas mineros, cuestión que en la mayoría de los casos acarrea enormes impactos en la relación de esta autoridad y las empresas mineras, especialmente cuando se deben enfrentar conflictos y asumir decisiones sobre expropiaciones, desalojos de tierras, resolver oposiciones de comunidades que son apoyadas de manera abierta o embozada por alcaldes o gobiernos departamentales, provinciales o municipales,<sup>63</sup> promoviendo movimientos cívicos o leyes restrictivas.

Un ejemplo que ilustra lo anteriormente escrito es la situación de Río Negro, Argentina en donde el gobernador Miguel Saiz, promovió un proyecto de ley para prohibir la explotación de oro con uso de cianuro, uno de los métodos más usuales que emplea la minería para separar los metales de las rocas. Si la Legislatura lo aprueba, habrá dos consecuencias significativas: por un lado, la canadiense Aquiline, que planeaba comenzar a construir en esa provincia la mina de oro Calcatreu en octubre, con una inversión de más de 30 millones de dólares, quedará impedida de hacerlo. Por otro, se producirá un nuevo conflicto entre una ley provincial y la Ley Nacional de Inversiones Mineras, que atrajo a las empresas por los beneficios que otorga a la actividad, de la primera presidencia de Carlos Menem.<sup>64</sup>

Más aún en la Argentina actualmente se está cuestionando el acuerdo entre las provincias y el Gobierno Federal alrededor de temas como las regalías y ambiente; en Brasil y México se ha dado una participación mayor de la provincia, sin que esto garantice una total participación y comprensión de las comunidades y sus autoridades, en Venezuela por su parte, han habido profundos cambios con la nueva constitución, pues la condición federal para el manejo de los minerales no dejaba mucho espacio a la intervención de los estados.

La fuente legal de las decisiones administrativas mineras, no siempre es conocida por la autoridad en las regiones, pero son ellas las primeras en enfrentar los problemas y terminan, a veces, del lado de los opositores frente a las decisiones de la autoridad minera en claro enfrentamiento con el poner central, argumentando, casi siempre, la nula participación en la toma de esas decisiones de cuestiones propias de la región o estado.

Con todo, los cambios constitucionales que se han venido dando en la región, explicitan una clara tendencia hacia la descentralización, asegurando mayor participación a las entidades territoriales en la toma de decisión, del presupuesto y una mayor participación porcentual directa de las regalías mineras, con lo cual se refuerza una mayor injerencia y participación de la autoridad regional en los temas mineros.

## **E. Las comunidades y sus representantes**

Las comunidades más cercanas al sitio de localización de un proyecto minero son las primeras afectadas por los impactos positivos o negativos de éste. Las comunidades, entonces, designan representantes para que en su nombre negocien y concerten con las empresas mineras, teniendo como árbitro al Estado, mediante el accionar de sus agencias. Por lo general conocen profundamente la realidad local y en muchas ocasiones sin una evaluación profunda se oponen decididamente a cualquier proyecto, condenando a priori los daños que vendrán. En algunos casos, los representantes o fracciones de la comunidad desean tomar ventajas específicas y a veces abogan porque por lo menos una parte de la riqueza se quede en el territorio del cual fue extraído. Otra de las preocupaciones y demandas de las comunidades es la protección del ambiente, los valores culturales y los derechos de las minorías étnicas.

No siempre es fácil negociar con determinadas comunidades, a veces, surgen dudas sobre la legitimidad de la representación de los voceros sociales o comunitarios, no siempre las compañías tienen facilidad para identificar los verdaderos y legítimos delegados. En este sentido se registran casos de

<sup>63</sup> La Función de las Autoridades Mineras, Ruiz M. Patricio CEPAL, Naciones Unidas, Serie Recursos Naturales e Infraestructura LC/L 1911-P/E, Mayo 2003. Santiago, Chile.

<sup>64</sup> "Las mineras, preocupadas por la creciente oposición en las provincias". El Cronista, Buenos Aires. Artículo publicado el 29 de junio del 2005.

conflicto por la multiplicidad de dirigentes y entidades que dicen tener la representatividad para negociar con la compañía, tal como ha sucedido en el último tiempo en Tintaya o Majaz, dos proyectos en el Perú. Muchos son los ejemplos que ilustran esta situación, a saber: el abierto interés económico de un sector de la comunidad o de un grupo económico por manejar y controlar los beneficios económicos que se deriven de una negociación con la empresa minera; otro ejemplo puede ser, una asociación de agricultores con alguna capacidad de gestión que se opone en nombre de todo un pueblo a un proyecto por la supuesta contaminación y destrucción de áreas de cultivo, a menos que se ofrezcan compensaciones que incluyan de manera abierta y privilegiada a los agricultores. En definitiva la preocupación de las empresas mineras, así como del Estado es que determinados poderes locales no terminen monopolizando negociaciones que tienen como objetivo ideal beneficiar a toda comunidad, véase recuadro 11.

Muchas veces las comunidades integradas alrededor de intereses específicos se fragmentan en diversos grupos que, aunque no desconocen los derechos de los demás, creen interpretar y representar al conjunto, compitiendo entre sí y causando confusión entre los representantes mineros y el gobierno. Por otra parte muchas veces son las propias empresas mineras las acusadas de promover este tipo de actitudes para atomizar y debilitar la posición de las comunidades.

Algo que ha sido muy común, en particular con los Pueblos Indígenas y las minorías étnicas, es la proliferación de organizaciones no gubernamentales (ONG) que apoyan y asesoran a estos grupos, a veces con aportes significativos para el proceso de negociación, otras con consecuencias negativas, estos actores se describirán en el numeral G.

Muchos de los problemas que enfrentan las comunidades se deben a que no siempre las compañías mineras levantan el “mapa social” de la zona en donde pretender desarrollar un determinado proyecto con el rigor científico y los antecedentes que se deben tomar en cuenta para un proceso de negociación con la comunidad. El inversionista minero debiera hacer un claro levantamiento de la integración y desarrollo social de las comunidades que pueden ser afectadas por el proyecto y con la mayor brevedad debiera suministrar a los vecinos información sobre sus intenciones, con el objeto de identificar temas concretos para la negociación. Para no tener problemas de contenido e interpretación la entrega de información relacionada el proyecto minero debe ser hecha por científicos sociales, que expongan clara y sencillamente la información destinada a la comunidad.

En definitiva, El espectacular desarrollo de la minería en América Latina, los cambios constitucionales, el proceso de evolución de las comunidades, ha obligado a las empresas mineras ha desarrollar procesos de consulta comunitaria con eficiencia y transparencia que han permitido reducir en gran medida los conflictos que se podían apreciar con gran frecuencia en la región hace algunas décadas.

## Recuadro 11

**EL DESARROLLO DE LA CONSULTA COMUNITARIA: LOS ACTORES DE LA CONSULTA**

Pese a la presencia del Estado, la consulta a las comunidades involucra siempre a dos actores: la comunidad y la empresa minera.

(i) El actor comunitario posee una serie de características que lo identifican bien, a saber: comunidades campesinas, dedicadas que de manera ancestral a labores agropecuarias, sin participación activa en desarrollos mineros, con una explotación de baja intensidad de sus tierras, y sin conocer el potencial que en ellas se guarda; áreas en donde la explotación artesanal de yacimientos mineros haya sido secular, y en donde la informalidad prima sobre cualquier forma organizada de producción; comunidades conformadas por etnias distintas de la predominante en el país: indios o negros, que reúnen las condiciones descritas antes; comunidades multirraciales, es decir alto grado de mestizaje y aculturización, en donde coexiste la minería con diversas actividades económicas como la agropecuarias de producción, cultivos, ganadería, pesca, etc.

(ii) Cualquiera sea la conformación de la comunidad, tiene ciertas características comunes, a saber: carencia de documentación formal que acredite la propiedad de la tierra, o bien, propiedad comunal de la tierra reconocida por antiguas disposiciones de las primeras épocas republicanas, o merced al derecho de indias: mingas, encomiendas, etc.; bajo nivel de escolaridad; precario desarrollo de la infraestructura básica; prejuicios en torno a la actividad minera; desconocimiento del potencial minero del subsuelo; aprehensiones culturales contra la gran empresa y las autoridades; choques culturales entre las autoridades comunitarias con las autoridades centrales; temores ambientales y desconocimiento sistemático mínimo del tema ambiental, y carencia de formas organizativas consolidadas; ausencia de conocimientos legales procedimentales.

(iii) La empresa minera por lo general carece de un correcto conocimiento de la cultura imperante en la zona de operaciones, a saber: en ocasiones priman actitudes de prepotencia y sub valoración de los valores locales; contrata a personas poco idóneas para contactar a las comunidades; generan expectativas de desarrollo dinero y obras que no siempre están en capacidad de cumplir; poseen, la mayor parte de las veces, acceso al derecho minero por medios lícitos de acuerdo con la normatividad oficial y establecida; hoy en día desean evitar conflictos y están dispuestas a negociar, pero no siempre a escuchar; no siempre utilizan a científicos sociales en sus aproximaciones y contactos con las comunidades locales.

(iv) En esas circunstancias lo tradicional ha sido el surgimiento de conflictos entre los actores, quienes solicitando la intervención del Estado, unos para que se defiendan sus derechos y otros para que protejan la inversión y la expectativa económica que se genera con el derecho minero.

**Fuente:** "Reactivación minera en el sur y comportamiento de empresas canadienses en el Perú: una consulta comunitaria", *Revista Cooperación acción solidaria para el desarrollo*, José de Echave, Lima (1997).

## F. Los pueblos indígenas y las comunidades afro americanas

El primer listado general de actores mineros propuesto por CEPAL, incluyó a los grupos étnicos minoritarios como un componente del ítem "la comunidad y sus representantes". Posteriores consideraciones y en particular un análisis de la creciente participación política que han tenido los pueblos indígenas en el acuerdo 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), muestran cuan importante es considerar por separado al grupo de minorías étnicas,<sup>65</sup> cambiando la denominación para comenzar a llamar a este actor genérico: pueblos indígenas y las comunidades afro americanas.

El papel de estos grupos en América Latina ha evolucionado en términos sociales, políticos, económicos y religiosos; e incluso ellos tienen la posibilidad de desarrollar minas en forma preferencial.<sup>66</sup> Esto ha sido uno de los puntos de confrontación con el mundo "no indígena".

Es importante destacar que la minería no es nueva en América Latina, las pirámides precolombinas en Meso América, y los Andes (Macchu Pichu), la orfebrería Tayrona y tantas otras manifestaciones líticas, cerámicas y metálicas existieron, y constituyen un el valioso legado de los pueblos precolombinos del continente. No cabe duda que este enorme legado manifiesta la existencia de procesos mineros mucho antes de la presencia europea en la región. En consecuencia no es posible aceptar la postura de algunos respecto de la incapacidad técnica precolombina para aprovechar los minerales, así como las voces que afirman que los pueblos precolombinos en su totalidad no ha ejercido

<sup>65</sup> Convenio (N° 169) sobre pueblos indígenas y tribales. en países independientes. Adoptado el 27 de junio de 1989 por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo en su septuagésima sexta reunión, véase sitio en Internet. [http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/62\\_sp.htm](http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/62_sp.htm).

<sup>66</sup> Códigos de Minas como el colombiano, establecen zonas mineras para indígenas y para afro-americanos y raizales, con prelación a cualquier otro solicitante.

explotación minera sistemática ya que esta actividad es ajena a su cosmovisión. En la América precolombina el desarrollo de la minería fue extraordinariamente prolífico, tanto en la confección como en el uso de los metales.<sup>67</sup>

De manera ancestral la minería se ha ocupado para satisfacer necesidades básicas con arcillas en la utilización de ciertos minerales con fines mágico-ritual y ceremonial, calcaras para la coca, obsidiana, jade y oro, en otras dimensiones para afianzar el poderío militar y político de algunas sociedades gracias al manejo del cobre y bronce.<sup>68</sup> Finalmente, en grupos y comunidades cazadoras-recolectoras con una cosmovisión más enfocada a la extracción, utilización y consumo de minerales la minería también fue utilizada para atender necesidades urgentes de defensa, caza y recolección.

Con todo, en el presente es necesario evaluar profundamente el impacto directo e indirecto que los proyectos mineros generan en estos pueblos. Para completar esta descripción hay que tener en cuenta, las relaciones intra-minorías; como por ejemplo: la de los grupos afro-americanos, cuyos ancestros fueron traídos al continente casi exclusivamente para ejercer labores mineras, y en particular para la extracción de oro. En consecuencia, no es extraño que comunidades negras, vinculadas a la minería desde tiempos pasados, entren en conflictos con los grupos indígenas, por temas de exploración u explotación minera, como sucede en el Cauca o el Chocó, en Colombia.

En ese contexto, las instancias que forman parte de etnias o comunidades minoritarias, es decir pueblos indígenas, comunidades afro-americanas, o comunidades rurales, están trabajando en el logro de objetivos tales como:

- Formas y mecanismos de protección de sus tradiciones y expresiones culturales propias.
- Educación intercultural bilingüe, como instrumento para rescatar la identidad, y combatir el racismo, la discriminación por raza, condición económica, social y conexión igualitaria, con el entorno mestizo mayoritario.
- Protección de los grupos nativos en aislamiento voluntario, en las instancias de desarrollo de proyectos de infraestructura, recursos naturales forestales o culturales (investigación antropológica).
- Equitativa resolución de los conflictos territoriales de las comunidades, generados a partir de procesos de colonización, explotación de recursos naturales con desconocimiento de sus derechos ancestrales, o de sus formas tradicionales de organización social: ejidos, tierras comunales, hijuelas, etc.
- La participación de los pueblos, las comunidades y sus representantes en la gestión de los recursos naturales y el reparto equitativo de beneficios.
- El respeto y reconocimiento de formas tradicionales de justicia y control social.
- La participación de los pueblos y sus representantes en la gestión de áreas protegidas y reservas comunales.
- Llevar por sí y ante sí su propia representatividad, sin intermediarios de ninguna clase.

En este tema, está inserta la dimensión de género, otro de los aspectos a considerar en la consulta que cada día y con más intensidad deberá efectuar la industria minera con la sociedad civil.

La transcripción, de la letra N, anexo 1, de la declaración que hicieron un gran número de organizaciones indígenas del Perú en el “Taller Permanente de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú”, en marzo de 2001, reunidas para analizar desarrollos legislativos vinculados al mundo indígena y los recursos naturales, mostró el grado de organización que se ha obtenido por parte de los pueblos indígenas. La reflexión obvia es que a diferencia de lo ocurrido en el pasado, los indígenas, no sólo tienen voz, sino que son interlocutores muy calificados y representativos de la amazonía peruana, con un conocimiento ancestral pero también muy actualizado y profesional. Además,

---

<sup>67</sup> Alonso Barba, Álvaro, “Arte de los metales”, Madrid, 1640; nueva edición seguida de “notas y suplementos al libro por un antiguo minero”, prólogo de Armando Alba, Potosí (Bolivia), 1967, XLVIII-299 pp.

<sup>68</sup> El Museo Antropológico del Perú, en la municipalidad de Pueblo Libre, Lima, exhibe impresionantes herramientas metálicas, pre-incaicas.

en el plano académico cuentan con apoyo técnico de parte de profesionales e instituciones relacionados con el mundo indígena.<sup>69</sup>

## **G. Las organizaciones no gubernamentales (ONG)**

Los organismos no gubernamentales son instrumentos dedicados por lo general a promover la participación ciudadana en la toma de decisiones sobre asuntos públicos como: protección ambiental, respeto por las minorías, salud pública, derechos políticos y sociales. Estas organizaciones, se consideran y en múltiples oportunidades lo son, verdaderos puentes que facilitan el entendimiento entre los actores mineros y las comunidades locales. En otras oportunidades, lideran procesos de oposición al desarrollo minero y proporcionan a las comunidades elementos de juicio para el análisis técnico y económico de eventuales proyectos mineros; por otra parte velan por una adecuada gestión pública; denuncian desafueros de los mineros; buscan espacios de poder local en coordinación con organizaciones políticas, lo cual genera dudas sobre la imparcialidad de algunas de ellas.

El apoyo y asesoría que algunas ONG brindan a grupos diferentes grupos de la sociedad civil, a veces más que aportar a los procesos de negociación con la empresa minera, constituyen un factor perturbador. El problema se presenta cuando algunas de estas asesorías responden a motivaciones ideológicas más que a la consecución del bien común de la comunidad, la defensa del territorio o la ayuda a una determinada etnia. Cuando se está en presencia de este tipo de escenario muchas veces la empresa minera cuestiona la legitimidad y representatividad del accionar de las ONG generándose un ambiente en donde es muy difícil reconstituir las confianzas mutuas. Esto hace que se endurezcan las posiciones demorado y aumentando los costos no sólo económicos (del proceso de dialogo y concertación), sino y más importante sociales.

Por otra parte, la gran mayoría actúa y opera sobre la base la consecución de objetivos sociales y económicos que buscan el bien común para todos, en la medida de lo posible. No cabe duda que muchas veces ante la ausencia del Estado son las ONG las garantes de una negociación transparente y justa. De hecho, las empresas mineras, en ocasiones, prefieren la participación de este tipo de organizaciones porque por una parte incorporan cauciones mínimas al proceso de negociación y por otra agregan eficiencia al proceso, pues los integrantes de las ONG tienen la gran experiencia de traducir los códigos, a veces complejos para la comunidad, del discurso de las empresas.

## **H. Los intermediarios financieros**

Los intermediarios financieros buscan colocar sus excedentes en el desarrollo de operaciones rentables, ya sea con clientes nuevos o bien con clientes tradicionales, en nuevos proyectos o redimensionando los ya existentes; promueven y efectúan labores de banca de inversión, seguros y reaseguros; miden el clima de inversión, e incluso pueden llegar a condicionar la actitud y procedimientos de los gobiernos nacionales. Generalmente estos actores buscan obtener la mayor rentabilidad posible de sus inversiones, salvo contadas excepciones nunca intervienen en operaciones directas.

La expresión intermediario financiero, tal vez parezca muy especializada, pero en realidad incluye una larga lista de entidades que van desde la banca formal, por lo general muy cauta a participar en el negocio minero hasta prestamistas informales, quienes ofrecen créditos a mineros que por distintas circunstancias no tienen acceso al crédito formal, quienes por lo general se pagan con el producto que extraen los beneficiarios del crédito. Esta categoría involucra también a las cooperativas de ahorro y crédito, la banca convencional, las corporaciones financieras, y por supuesto la banca que suministra capital de riesgo, por lo general de origen extra regional.

---

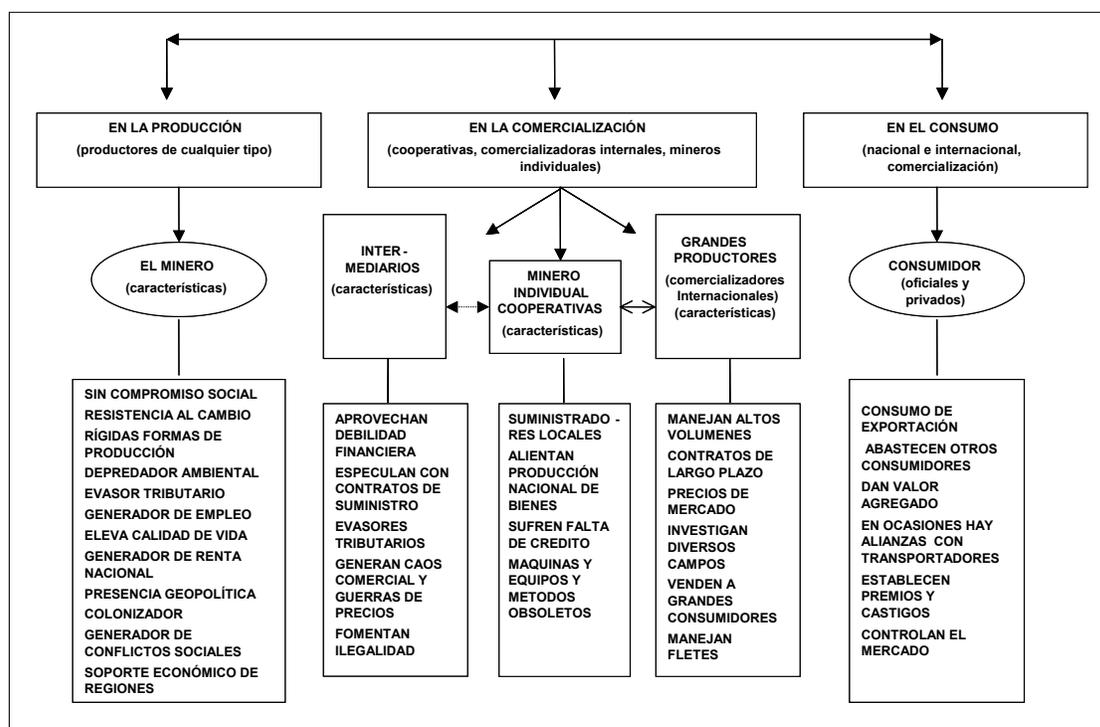
<sup>69</sup> Consejo Directivo del Taller Permanente de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú, Asháninka-Nomatsiguenga, marzo del 2001.

La empresa minera privada nacional en América Latina tiene una menor capacidad de inversión y de gestión que aquella de países desarrollados. En ocasiones compete por algunos títulos mineros específicos, pero por lo general ven en el inversionista extranjero la oportunidad de vender sus propios derechos, en definitiva buscan capitalizar su operación para luego vender en mejores condiciones. Otros se dedican a sectores en donde la inversión extranjera está menos interesada, como la explotación de minerales industriales y de construcción, adquisición de industrias ligadas a la minería, plantas de cemento que poseen títulos o pertenencias mineras. Esta última, la industria del cemento, en los últimos años ha experimentado un extraordinario proceso de concentración accionaria lo que demuestra la importancia relativa de esta actividad en particular.

En minerales metálicos y metales preciosos, los intermediarios financieros, en ocasiones, llegan a participar de manera directa en la operación minera como tal, creando compañías especializadas para tal objetivo convirtiéndose así en verdaderos empresarios mineros.

Con todo, es importante distinguir las diferentes "calidades" de la inversión nacional de América Latina en Minería. En efecto, la minería controlada, por lo general apela a recursos propios o a recursos de la casa matriz; es decir se trata de ahorro nacional invertido en el desarrollo y construcción de nuevas minas, algunas veces de inversionistas individuales, y en otras, con los recursos de las casas matrices como: compañías cementeras, papeleras, productoras de materiales cerámicos, pinturas, morteros y agregados.

**Diagrama 2**  
**VISIÓN TRADICIONAL DE LOS ACTORES DE LA INDUSTRIA MINERA**



Fuente: Elaborado por los autores.

Por otra parte, existen inversionistas individuales que para el caso de los metales y piedras preciosas crean asociaciones temporales informales, sin mayor definición jurídica, más bien dedicados al azar y la coyuntura que a la búsqueda de objetivos consecuentes a una organización empresarial minera.

Los representantes del crédito extra-bancario están representados en múltiples modalidades: préstamo tradicional; alquiler de equipos; compra anticipada del producto minero; usura; etc. Ciertamente son los mineros, incluidos los formales con menor capacidad económica quienes recurren y en muchas ocasiones son presas de estas "modalidades" de financiación. Una figura muy extendida en

toda la región es la financiación de la producción minera por parte de los compradores, como: compañías textiles, fábricas productoras de agregados, empresas de materiales de construcción, y refinadoras, entre otras. El procedimiento es sencillo: se adelanta capital para la producción del mineral y posteriormente se descuentan los intereses pactados. Este procedimiento puede ser una vía expedita de financiamiento, pero en ocasiones ha causado grandes conflictos entre productores y compradores oficiales, así como enormes pérdidas para el erario público.

La inversión nacional, es muy sensible a las exigencias de carácter ambiental y constantemente presionan porque las políticas públicas y las leyes no incorporen más contenidos de esa naturaleza. Permanente reclaman una mayor flexibilidad en los controles y fiscalización del Estado, así como en las exigencias de la legislación minera. México y Chile son países en donde se destaca la inversión nacional tanto en proyectos de inversión masiva, como de producción de grandes volúmenes de minerales; Brasil en cambio, ha venido presentado una disminución gradual de la inversión nacional y estatal, dando paso a la privatización de grandes conglomerados que están siendo controlados por capitales internacionales.

La inversión extranjera, por su parte, tiene dos fuentes, primero: conglomerados económicos transnacionales que financian las inversiones de sus filiales mineras, mediante créditos que afectan las ganancias financieras de los proyectos, y segundo: pequeñas compañías exploradoras (llamadas en el mundo minero compañías *junior*), que abaten los costos de su operación por el tamaño corporativo, para luego vender los depósitos encontrados bajo el amparo de un determinado derecho minero, que han solicitado, obtenido o comprado, generalmente con grandes ganancias. En otras ocasiones las compañías *junior*, buscan financiamiento para sus operaciones y hallazgos en transnacionales dispuestas a arriesgar capital, y en menor grado, desarrollan operaciones con recursos propios, capitales de riesgos, o créditos respaldados por sus propios activos. La inversión extranjera tiene que responder a exigencias ambientales más rigurosas, que las indicadas en las leyes nacionales, debido a que en los países sedes de las corporaciones matrices, normas más severas, exigen ser observadas tanto en el país de la inversión; un ejemplo ilustrativo en este sentido es Australia.

## I. La academia

La Academia es una entidad que, como en otras dimensiones del conocimiento y desarrollo, ha realizado un enorme aporte al desarrollo de la minería. Las facultades de ingeniería y de Ciencias sociales, desarrollan dos áreas del conocimiento y la investigación que son destacables: (i) investigaciones de carácter geológico, minero y metalúrgico, e (ii) investigaciones sociales, ambientales y combinadas. Las universidades e institutos de formación, proporcionan además los cuadros técnicos básicos que requiere la industria, Así como la solución de problemas específicos de la industria. Sin embargo, las organizaciones de formación superior no siempre han tomado conciencia de la distancia entre la práctica operativa del mundo minero y la formación teórica de las aulas.

Países como Perú, Brasil, Chile y México, están concientes de esta brecha teórica-práctica y desde hace décadas y son evidentes los esfuerzos que han desplegado en esta dimensión, acercando a los alumnos desde los primeros años de formación, innovando en la calidad de las investigaciones en torno al tema minero y la permanente renovación y actualización de los contenidos programáticos mediante la difusión de carreras de pre y post grados.

Con todo, el tema de la calidad de los planes y programas de formación en torno a la minería no ha sido abordado en profundidad en la región. Existe poca interacción entre la empresa minera y las universidades respecto del análisis de la malla curricular, más bien este es un tema discutido al interior de las universidades e institutos de formación con los entes estatales. La gran industria minera en muchas oportunidades se ve obligada a solucionar en forma autónoma y directa sus necesidades de formación superior.

## J. Los comercializadores y los transportadores

La comercialización y el transporte son actividades fundamentales para la minería. En muchos casos los comercializadores internacionales poseen medios de transporte especializado como barcos cargueros y flotas de camiones, además de prestar servicios en certificación de calidad. En la mayoría de los casos existen compañías independientes con capital proveniente de productores y/o compradores que comercializan minerales. Celebran alianzas estratégicas con transportadores, armadores y los laboratorios para lograr obtener un producto confiable y a tiempo, en términos de calidad y en condiciones de mercado respectivamente. En ocasiones logran influir levemente en los precios al representar a pequeños consumidores, condicionando así algunas modalidades de compras, así como condiciones de entrega.

El transporte, por su parte, es esencial en los costos que determinan la factibilidad económica del negocio, esta situación está presente tanto para el comercio interno como en el internacional; en las modalidades marítimas se acogen a reglamentaciones como: el International Commercial Term (INCONTERM) que regula el transporte marítimo. En tierra, en cambio, es regulado por la competencia, que busca siempre el menor costo tonelada/kilómetro. Una visión más pormenorizada de este tema en el negocio minero se presenta a continuación:

## **1. Actores asociados de la comercialización de la producción minera informal y de la pequeña minería**

En la pequeña minería y en la minería informal (controlada y no controlada) coexisten diversos tipos de comercializadores: las cooperativas, los grupos de empresas de comercialización, los independientes, consumidores finales e intermediarios.

Las cooperativas están constituidas por operadores mineros en pequeña escala que han decidido unirse en torno a la cooperativa para obtener: cupos de suministro (para hacer frente a los grandes consumidores y grandes compradores) y ventajas comerciales en la compra de insumos (maquinaria y herramientas). Sin embargo, las cooperativas en general poseen débiles estructuras organizacionales, pese a los esfuerzos estatales por dar apoyo a la gestión directiva y administrativa.

Su actividad fundamental se centra en la comercialización, hay ejemplos de esto, en toda la región, destacándose las cooperativas mineras de Potosí y Oruro en Bolivia y la Cooperativa de Productores de carbón de Zipaquirá, en Colombia, sin olvidar los esfuerzos en torno a la explotación del oro y otros minerales en países como: Brasil, Chile, Ecuador y Venezuela. Cuando la estrechez del mercado o las dificultades financieras de los consumidores, produce insolvencia, muchos integrantes de las cooperativas optan por abandonarla, lanzándose a una búsqueda individual de mercados, ofreciendo su producto a menor precio, vulnerando así la estabilidad de la organización.

En algunos casos minerales como: materiales de construcción, calizas, mármoles y carbón, permiten generar procesos de asociación de capitales para la comercialización, consolidándose en empresas regionales que buscan alianzas con capitales provenientes de otras latitudes dedicados al comercio interregional y en oportunidades a la exportación. Esto último ha generado la necesidad de laboratorios de certificación de calidad, mejoramiento en las técnicas de venta y construcción de centros de acopio que a veces causan problemas ambientales.

## **2. Actores individuales de la comercialización**

Hay comercializadores que trabajan de manera individual en la intermediación. Algunos de ellos adelantan dinero a pequeños productores, casi siempre ilegales, y a veces fomentan de manera directa la invasión de pertenencias mineras constituidas en debida forma.

Es decir compran a futuro, a menor precio y al contado, la producción. Casi todos acopian el mineral sin orden ni concierto en centros de acopio inadecuados; participan en guerras de precio en las que siempre pierde el productor quien nunca capitaliza los mejores precios o eventuales premios por calidad del material suministrado. Por otra parte, estos comercializadores propician el no pago de las regalías de ley, castigan por calidad o peso al productor, y producen severas distorsiones en la calidad del suministro, generando con ello incertidumbre en el consumidor y comprador. En algunas

oportunidades se convierten en suministradores estables de grandes consumidores o bien terminan siendo los proveedores de otros intermediarios más consolidados.

### 3. Exportadores

Los países productores de oro, carbón, cobre, níquel, estaño, plata, zinc, hierro, esmeraldas, diamantes y otros, trabajan con una clara vocación exportadora, marcando una diferenciación caracterizada por los distintos niveles de desarrollo en el mundo, y ratificando que los países de la región, esencialmente son proveedores mundiales de materias primas con muy poco valor agregado, abasteciéndose de productos importados elaborados muchas veces con su propia materia prima y minerales que alguna vez fueron exportados.

Esta situación ha privilegiado sólo a algunos mineros en detrimento de otros, e incluso ha postergado el suministro de importantes elementos para los desarrollos nacionales, de hecho esta a sido la problemática abordada por la Tercera y Cuarta Conferencia de Ministros de Minería de las Américas,<sup>70</sup> (CAMMA) cuando en ambas reuniones se ha recomendado ampliar la oferta minera con una canasta ampliada de minerales y metales que no han sido incorporado en anteriores negociaciones.

Existen compañías comercializadoras, que acopian, transportan y embarcan oro, piedras preciosas, cobre, rocas ornamentales, con fuertes nexos con algunas comercializadoras internacionales. Además, empresas comercializadoras más bien pequeñas despliegan comercio binacional de productos de menor renta, como: minerales industriales y carbón. Por lo general acopian mineral con exigencias de calidad, pagan en corto plazo, tienen distintos proveedores y transportan por carretera, ha excepción del oro y de las esmeraldas, por razones obvias. En general este tipo de actor enfrenta problemas de orden público, dispersión gremial, dificultades organizacionales en su interior, incumplimiento de las regulaciones portuarias, incluso respecto de las reglas de importación en el país receptor, así como deficiencias técnicas de producción.

### 4. Transportadores

El transportador de la misma forma que el productor presenta una importante tipología; ya que la industria del transporte tiene similitud con la actividad minera de bajo desarrollo empresarial. Esta tipología está representada por distintos actores que van desde el propietario de un vehículo de pequeña capacidad, hasta productores que combinan otras actividades con el transporte. Algunos se han especializado y poseen vehículos con capacidades diversas: 12-20 y 50 toneladas y más; incluso existen productores mineros propietarios de camiones sencillos, camiones de doble eje, tracto-camiones y acoplados; también hay compañías organizadas con vehículos para grandes recorridos; incluso cooperativas de transportadores con socios mineros intermediarios, así como transporte perteneciente a los socios de cooperativas productoras.

Como una constante, cualquiera que sea la modalidad de producción, transporte y comercialización, es un hecho que el pequeño productor, casi nunca, juega un rol importante en la fijación de políticas de compra y de precios y menos de transporte; y por lo general maneja técnicas de producción obsoletas, sobrevive penosamente en el negocio, casi no conoce la normatividad; en consecuencia se dedica a la minería como una única alternativa económica. En consecuencia, muchas veces la variable relacionada con el transporte es determinante para la continuación o términos de algunos pequeños productores.

## K. Los compradores finales (usuarios)

Existen dos grandes grupos entre los compradores finales o usuarios, caracterizados por el tipo de mineral y su suministro; es decir, por la naturaleza estratégica del mineral y por la cantidad de productores. Los actores relacionados con la compra de metálicos casi siempre están muy vinculados a

<sup>70</sup> Véase sitio en Internet de los Ministerios de Minería de las Américas: <http://www.camma.org>

proyectos específicos de asociaciones financieras que mediante la participación accionaria de las casas matrices, a veces terminan como propietarios de los proyectos mineros.

Los compradores internacionales abastecen a sus propios conglomerados y en diversas oportunidades suministran producción a consumidores en distintas parte del mundo mediante un proceso de intermediación. Los compradores de minerales industriales, que casi siempre cuentan con las abundantes reservas de estos productos, fijan las condiciones de compra en términos de precio calidad y forma de pago; por ejemplo, para el caso de: las termoeléctricas, plantas de cemento, plantas de productos químicos, productores de papel, etc. A continuación se presentan dos categorías de consumidores finales.

## **1. Actores del consumo: consumidores oficiales**

Este grupo está constituido por actores del aparato público como los ministerios de obras públicas, los contratistas de entidades públicas que desarrollan obras civiles, las empresas públicas, como: electrificadoras regionales, acueductos y transformadoras de materia prima (fábricas de cemento), y servicios municipales en donde aún no han sido privatizados.

Estos entes pueden ser grandes consumidores en las regiones. Con todo, asignan cupos de suministro, a veces determinados por presiones políticas. No siempre acopian el mineral en forma adecuada y generan por ello pérdidas de inventario acompañadas por problemas ambientales, no tienen una política a largo plazo de compras, y por supuesto generan problemas y conflictivos en el transporte; por ello existen temporadas de gran demanda, seguidas por una baja o interrupción de las compras, lo que imposibilita a la empresa minera planificar prospectivamente en el mediano y largo plazo. Sus requerimientos de calidad son conocidos, y tienen gran conocimiento de quienes pueden ser sus proveedores. Dependen en gran medida de las decisiones que en materia de infraestructura se adopten por parte del gobierno nacional o regional.

Por lo general, demoran en los pagos y en el último tiempo han venido implementando el sistema de licitación para la adquisición de material. A veces compran a proveedores que no siempre tienen en regla sus antecedentes y título mineros generando distorsiones en el mercado; en consecuencia, con estas prácticas fomentan la ilegalidad y la informalidad, anulando los esfuerzos de la autoridad minera para normalizar los procedimientos y el marco jurídico de la actividad.

Por otra parte existen municipalidades, gobiernos locales que compran, minerales y materiales de construcción para las actividades relacionadas con: mantenimiento de vías e infraestructura pública; calderas de edificios públicos, hospitales, escuelas; o bien contratan a terceros para emprender la construcción de obras públicas sin exigir que los minerales que se empleen en dichas obras sean producidos en áreas amparadas por títulos mineros y bajo la reglamentación de la autoridad minera.

## **2. Consumidores industriales nacionales**

Esta categoría agrupa a: productores de cemento; industria papelera y químicas; industria cerámica; industria alfarera de ladrillos y pisos; de pinturas; agroindustria; compañías de servicios petroleros; productores farmacéuticos; pequeñas fundiciones; y otros. Es decir, todos aquellos productores manufactureros, que consumen volúmenes no muy altos de minerales como: caolín, barita, arcillas bentoníticas, concentrados de cobre o de hierro, calizas, cuarzo, y otros; y por consiguiente no les interesa desarrollar minería propia, tanto por la cantidad requerida como por la diversidad de material. Son consumidores que pagan precios inferiores a los de los consumidores oficiales, pero sus pagos son efectivos y en el corto plazo, ya que se asocian a intermediarios que les brindan liquidez, además de asesoría y asistencia legal. Tienen requerimientos cualitativos muy variados y específicos, por lo tanto la producción minera es vista más bien como un insumo que un negocio donde invertir.

Algunos producen una parte de sus consumos como sucede en la industria del cemento, otros usan hidrocarburos de manera alterna al carbón, por ejemplo; otros pocos, tienen minas en arriendo para algunos minerales y los de menor consumo los compran en boca-mina, o bien apelan a proveedores localizados a no más de quinientos kilómetros de distancia.

Los consumidores de menor tamaño, dependiendo de sus requerimientos técnicos, tiene exigencias en cuanto a calidades y concentraciones, casi siempre mantienen relación estable con el mismo proveedor y no hacen mayores discriminaciones sobre el origen del material que adquieren; en consecuencia, compran de manera indistinta a legales e ilegales.

## L. Los inversionistas privados nacionales

Gran parte de los desarrollos mineros de la región, han sido gestados por el mismo minero quien de esta manera se ha convertido también en inversionista, esta condición no es ajena a la mayoría de los emprendimientos industriales de América Latina. Frente a la ausencia de inversionistas extranjeros es necesario usar recursos propios para financiar determinadas operaciones o bien buscar en el medio local recursos frescos para la inversión.

En oportunidades, la búsqueda de financiamiento se focaliza en rentistas de capital, industriales, comerciantes mediante sociedades limitadas que eventualmente invierten recursos en proyectos mineros. Esta figura a menudo es fuente de conflictos, cuando el inversionista no conoce en profundidad las características del negocio y en particular del proyecto minero, ya que aquél suele tener procesos y tiempos particularmente diferentes a otros negocios que ofrecen rentabilidades en más corto plazo.

Los conglomerados nacionales y sus entidades crediticias invierten en operaciones de gran envergadura, ligadas con las actividades fundamentales que desarrollan: inversiones en cementos por grupos constructores, por ejemplo, u otros productos como: hierro, oro, etc. En los minerales industriales, los proyectos mineros en los cuales invierten no siempre se pueden catalogar como grandes operaciones, mientras tienen como objetivo proveer al grupo de insumos y materias primas necesarias para su existencia, como: manufactureros, grandes fábricas de pintura y cerámica, que invierte en desarrollar y obtener un suministro efectivo de caolín. Países de la región que se destacan por este tipo de “inversiones endógenas” son: Brasil, Chile y México.

## M. Los inversionistas privados extranjeros

Existe cierta creencia que los inversionistas extranjeros arriesgan elevadas sumas de capital en el negocio minero, sin embargo no siempre es así. De hecho las denominadas compañías *junior*, captando capitales de riesgo, en Bolsas de Valores como la de Vancouver, son una demostración que el capital privado extranjero vinculado a proyectos mineros de distintos países, no siempre es tan caudaloso.

En general los inversionistas privados extranjeros, buscan contratos de asociación (*joint ventures*) con inversionistas y/o mineros nacionales que puedan a futuro consolidar sectores del negocio minero, como es el caso de la pequeña minería de Chile, o en proyectos menores pero con una rentabilidad alta como el oro en diversos países de la región. Cualquiera sea el mineral, el origen de la compañía y el monto de su inversión, este tipo de actor siempre busca prospectos probados como rentables, seguridad jurídica, operaciones de bajos costos y un perfil muy discreto en relación a las comunidades vinculadas a los proyectos de inversión.

Un panorama más acabado del origen y destinación de la inversión extranjera en la región, así como el tipo de actor los recursos empleados, así como al tipo de material explotado puede apreciarse en el cuadro 2.

Cuadro 2

### ORIGEN Y DESTINACIÓN DE LA INVERSIÓN MINERA EN AMÉRICA LATINA

Inversión	Tipo	Recursos	Destino
Nacional	Controlados	Casa matriz Recursos propios Crédito Institucional Crédito extra bancario	Materiales de construcción; Metales: oro, plata y cobre; Minerales industriales: sales, etc.
	Incontrolados	Crédito extra bancario	Metales y piedras preciosas, cobre; Materiales de construcción;

			Otros en menor escala
	Incontrolables	Crédito extra bancario	Metales y piedras preciosas, cobre; Materiales de construcción; Otros en menor escala
Extranjera	Multinacional	Créditos sindicados Recursos casa matriz Crédito bancario internacional Recursos propios Finan Multinacional	Minerales metálicos: oro, cobre, plata, níquel, aluminio, carbón etc.; Ocasionalmente materiales calcáreos y otros industriales
	Compañías <i>junior</i>	Crédito bancario internacional Recursos propios Financiación de multinacional	Oro, plata, piedras preciosas

Fuente: Elaborado por los autores.

## N. La cooperación técnica internacional

La cooperación técnica internacional es una de las más notables formas de apoyo que los países desarrollados han entregado a los no industrializados. Algunos de los temas abordados por la cooperación han sido: protección del medio ambiente, desarrollo económico local, estrategias para superar la pobreza y muchos otros. En el caso específico del negocio minero, la cooperación técnica internacional ha desarrollado un amplio espectro de ayuda y cooperación, especialmente en el ámbito de la identificación de oportunidades de negocio; fomento de instrumentos de gestión y administración; fortalecimiento de la capacidad de gestión ambiental; crédito y microcrédito; capacitación técnica especializada; programas de asociación con las comunidades locales mineras; recuperación del patrimonio histórico del lugar y muchos otros.

En septiembre del 1999, el Departamento para el Desarrollo Internacional del Gobierno del Reino Unido (Department for International Development (DFID)), reconocía la importancia de brindar cooperación técnica minera debido a la alta prioridad que se le da a este tema, reconociendo que los donantes multilaterales están por lo general, involucrados en programas de reformas sectoriales, orientados a generar nuevos esquemas y marcos legales.

Según Walls (1999), (nótese que no menciona pequeños mineros):

“Los donantes, pretenden o buscan motivar a sus naciones clientes en el desarrollo de programas de asistencia dirigidos a los mineros de pequeña escala, puesto que tanto la cooperación técnica internacional como los gobiernos perciben a este tipo de mineros tanto son pobres como peligrosos a ellos mismos y al ambiente”.

Con todo, existe cierto consenso en realizar una evaluación de las experiencias, tipos de servicio, procedimientos y metodologías que han sido ofrecidos a los mineros en pequeña escala, con el fin de regular los futuros aportes de la cooperación internacional. Hoy la ayuda de los donantes internacionales está focalizada en la protección ambiental, sin embargo las prioridades y necesidades de la pequeña minería de la región, además del tema ambiental, no siempre han coincidido con la cooperación internacional.

## O. La biodiversidad (la fauna y la flora)

Hasta hace poco la fauna y flora eran temas que no presentaban ninguna conexión con la minería, aún cuando históricamente no son pocos las instituciones encargadas de su protección y defensa, a veces incluso, fustigando el accionar de determinadas compañías mineras por el mal manejo de la biodiversidad en los sitios de explotación. En el sector privado, sólo en los últimos años se ha visto que las compañías internacionales han explicitado un discurso y praxis relacionado con la protección de la

biodiversidad de las zonas aledañas a la explotación minera. Esto ha sido también acompañado de una invitación y compromiso con la comunidad, materializándose así, proyectos de gran importancia no sólo por el compromiso con el medio ambiente y la protección de la flora y fauna, sino también con la incorporación de la comunidad en el descubrimiento, a veces, de aquellas riquezas naturales que no siempre son sujetos de transacción en el mercado.

En muchas ocasiones estos recursos son afectados por ciertas “externalidades” de la actividad minera especialmente de la mediana y pequeña, con menor capacidad para manejarlas, generándose: vertimientos, lodos, tala de foresta remoción de la capa vegetal, a veces con daños irreversibles afectando a comunidades que muchas veces dependen de estos recursos que terminan irremediamente contaminados. Los efectos negativos de la actividad minera sobre la biodiversidad lamentablemente se han instalado en el inconsciente colectivo especialmente de los pueblos región, generándose una gran oposición a cualquier tipo de intervención minera. Incluso en la actualidad se da en países con una fuerte tradición y política pública minera como es el caso de Chile y la fuerte oposición que ha tenido que enfrentar el proyecto Pascua Lama de Barrick Gold Corporation y los agricultores y habitantes del valle del Huasco en el norte del país.

## **P. Los países vecinos**

Los países vecinos son actores que eventualmente se ha visto afectados por proyectos mineros de explotaciones incontroladas en zonas limítrofes. Proyectos de estas características terminan perjudicando a los países de vecinos por el poco o nulo control del país huésped del proyecto.

Este bajo o nulo control respecto de determinados proyectos se debe a una suerte de “competencia” por atraer la inversión extranjera. Modificaciones legales e incentivos terminan flexibilizando los mecanismos de control y regulación, con el objeto de atraer más inversión extranjera. Por lo tanto, existe una situación compleja desde la perspectiva del ofrecimiento de estímulos en la medida que terceros terminan asumiendo parte de las externalidades negativas de este nuevo sistema para capturar la inversión.

Con todo, los acuerdos comerciales, regionales o sub regionales, han venido levantando esperanzas para perfeccionar “situaciones” que presiona la relaciones de los países limítrofes, especialmente cuando la región es la primera en lograr un claro consenso sobre explotación conjunta de zonas fronterizas, ejemplo de ello es el Tratado Binacional Chileno-argentino, un hito regional y nuevo aporte de América Latina al Derecho Minero Internacional.<sup>71</sup>

Es posible que en el futuro, mediante los procesos de integración que se han venido desarrollando en el mundo, estos tratados binacionales se multipliquen en la región, en beneficio de: (i) posibilitar el control de aspectos ambientales, como el vertimiento de contaminantes por efecto de la minería de oro; (ii) conciliar zonas limítrofes involucradas en recientes conflictos, como la Cordillera del Cóndor entre Perú y Ecuador; (iii) explotar recursos geotérmicos, como es el caso de los recursos de Colombia y Ecuador, y (iv) permitir la explotación y el tránsito de carbón entre Colombia y Venezuela y procesos de intercambio minero entre Honduras y Guatemala al amparo de la integración centroamericana, entre otros aspectos.

Otro de los temas que eventualmente involucrarán fuertemente a los países limítrofes en materia de explotación minera es la océano-minería; es decir: la actividad minera en los fondos profundos oceánicos. La Autoridad Internacional en esta materia con sede en Jamaica, con el auspicio de las Naciones Unidas, ha venido negociando un código de minería oceánica que regule explotación racional de los fondos marinos, territorio reconocido como patrimonio de la humanidad. La tecnología en el campo de la océano-minería ha avanzado con una velocidad asombrosa a diferencia de la legislación y

---

<sup>71</sup> Durante el 2001, se constituyó la Comisión Administradora del Tratado Minero firmado entre Chile y Argentina, cuya Secretaría Ejecutiva está radicada en el Ministerio de Minería de Chile. Entre sus funciones, destaca la coordinación, administración y evaluación del tratado minero y sus protocolos; la coordinación en el ámbito interno y con la Secretaría Ejecutiva de Argentina; y concertar reuniones de la Comisión Administradora. El objetivo esencial del tratado se orienta a posibilitar a los inversionistas la exploración, explotación y comercialización de los recursos mineros fronterizos existentes a ambos lados de la cordillera.

postura de los países frente a este tema; en consecuencia, no sería extraño que en un escenario cercano, se generaran conflictos internacionales entre compañías de países desarrollados y países litorales por la explotación de recursos existentes en determinados lugares (Escobar, Jairo).<sup>72</sup>

Se estima que como consecuencia de la explotación minera de los fondos marinos, se generarían impactos que aún no se ha podido evaluar del todo, no sólo en los países con litorales cercanos a la explotación, sino también en bastas zonas marinas debido al sensible equilibrio de los fondos marinos. Por otra parte, se piensa que la explotación de los nódulos polimetálicos del fondo marino generaría importantes alteraciones en la oferta de suministros de materias primas minerales, con impredecibles consecuencias debido a la modificación de las estructuras de costos y precios.

En la actualidad, Chile encabeza la preocupación de los países americanos en esta materia. Colombia por su parte ha incluido este tema en el nuevo Código de Minas de Colombia.

## **Q. Los trabajadores de la industria formal**

Los trabajadores de la industria minera formal, como es lógico, permanentemente procuran mejorar su nivel de ingreso, así como sus beneficios complementarios, mediante el accionar de sus organizaciones sindicales. Por lo general el nivel de sueldos y prestaciones del trabajar de la industria minera formal es mucho más alto que el promedio de remuneraciones del país, o al menos de la zona de influencia del proyecto minero. En consecuencia, gozan de un nivel de vida y condiciones de trabajo sustantivamente mejores que otros grupos de trabajadores.

Las organizaciones gremiales de los trabajadores en general se focalizan en las reivindicaciones salariales y económicas, pocas veces se involucran en cuestiones de interés nacional o político, las confrontaciones con los propietarios mineros o el Estado, casi siempre se relacionan con cuestiones salariales o económicas.

Es común apreciar en algunos países de la región, que obreros-mineros formales, una vez retirados, intentan establecer su propia mina, sin embargo no siempre observan las condiciones y requisitos mínimos que atendieron cuando eran trabajadores al servicio de una empresa formal.

Un ejemplo que ilustra lo anterior es lo ocurrido con la minería del estaño en Bolivia. Posterior a los procesos de privatización de la década de los años ochenta, trabajadores de la industria formal montaron sus propias empresas de minería artesanal, invirtiendo las propias indemnizaciones. Estas nuevos emprendimientos se han desarrollado en condiciones muy precarias tanto desde la perspectiva técnica como sanitaria. Después de siete años la denominada minería chica y cooperatizada del estaño superó con creces los en volúmenes históricos de producción y empleo de la gran minería, véase gráfico 1. Esta situación se ha tornado más dramática ya que las condiciones y alteraciones del mercado mundial del estaño han empeorado aún más las condiciones de explotación debido al cada día más baja intensidad de uso del estaño en el mundo, véase gráfico 2.

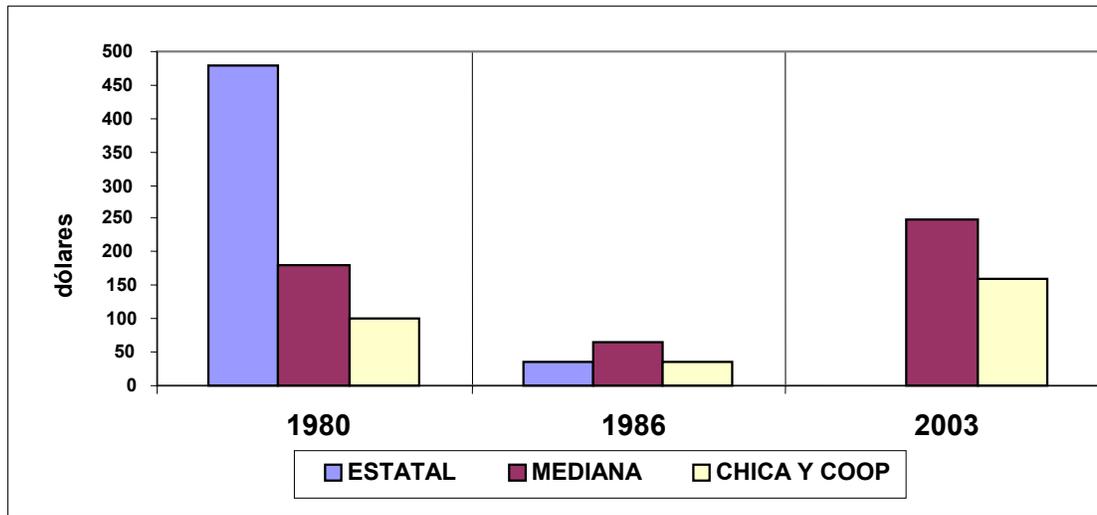
Huanca (2000), en el Seminario Minería Chica de la Paz resumía esta situación de la siguiente manera: “La generación de empleo directo de la minería en general, (es) 1,5%, frente al empleo total es bajo en relación con (sic) otros sectores. Sin embargo en el sector minero el empleo directo cooperativo es significativo, representa el 89,5% del empleo total minero. Durante los últimos 14 años en los subsectores mineros mediano y chico se experimentaron contracciones del empleo con una tasa acumulada del -5,39% para el primero y del -6,79% para el segundo, pero en la minería cooperativizada la tasa de crecimiento acumulada, en el mismo período fue del 5,43% lo que confirma que este subsector se ha convertido en la alternativa de empleo de los desocupados, particularmente del sector primario del occidente boliviano. Si al empleo directo de las cooperativas se agrega el número de dependientes, 5, 3 personas por cada trabajador, se tiene que en el año de 1999; 251.951 dependían de 47.538 trabajadores cooperativistas...”

---

<sup>72</sup> “El impacto producido por la actividad minera en los fondos profundos oceánicos sobre los recursos genéticos y el Reglamento para la prospección y exploración de nódulos polimetálicos en la Zona” LC/R.2122/E, Diciembre 2004”.

Gráfico 1

**ESTRUCTURA PRODUCTIVA DEL SECTOR MINERO BOLIVIANO**

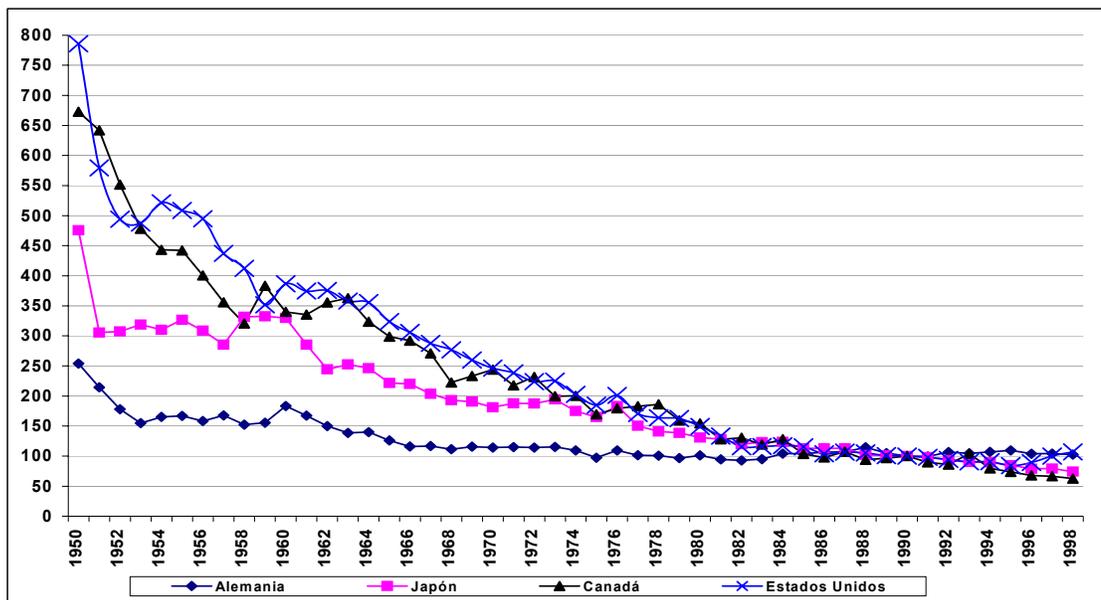


Fuente: Política Minera y Plan de Reactivación del Sector Minero, Ministerio de Minería y Metalurgia, Viceministerio de Minería, Julio 2004, La Paz, Bolivia.

Gráfico 2

**INTENSIDAD DE USO DEL ESTAÑO**

(Cuociente entre el índice de consumo y el índice de la producción industrial, 1990=100)



Fuente: CEPAL, sobre la base de Metallgesellschaft Aktiengesellschaft, Metal Statistics, varios números, Alemania y Banco Mundial (2001).

## **R. Los trabajadores de la industria informal**

Los trabajadores de la industria minera informal por lo general buscan sobrevivir a condiciones de extrema pobreza. La principal preocupación es percibir ingresos para solventar las necesidades básicas de alimento y abrigo para sí y sus familias, obviamente cuestiones como protección social, laboral o cuidado ambiental, no son prioridades en la medida que el ingreso básico no está asegurado.

Este actor tiene un origen diverso dependiendo del país que se analice: en ocasiones proviene de la gran minería en declive, como la ya citada minería del estaño en Bolivia; algunos motivados por el interés de obtener un trabajo estable, productivo y de alto rendimiento, como en Venezuela y Ecuador; otros huyendo de condiciones laborales y violencia, motivados además por la alta rentabilidad de la explotación de las esmeraldas en Colombia.

Todos estos casos configuran un tipo de minería en pequeña escala en donde se ha venido consolidando la informalidad y prácticas culturales que justifican este estilo de explotación minera como una forma ancestral de cultura económica, para enfrentar la pobreza, muy consolidada y difícil de erradicar por la dispersión y legitimación que le ha dado el paso del tiempo. Ejemplos de este tipo de actores pueden apreciarse en el Chocó en Colombia, Brasil, en Chile con los llamados “pirquineros” de oro y cobre, así como en la Sierra Peruana.

Los trabajadores de la industria minera informal se caracterizan en general por bajo nivel de instrucción, escaso desarrollo técnico, nulo acceso al crédito, desconocimiento y consecuente desapego a prácticas de seguridad minera, además de problemas sociales asociados a la condición de pobreza y trashumancia en la que viven: bajos niveles de salubridad, alcoholismo, drogadicción, violencia intrafamiliar, entre otras. No siempre son bien recibidos por las comunidades locales; por su naturaleza trashumante, a veces no respetan los códigos y costumbres de las mismas y en ocasiones son factores detonantes de conflictos.

## **S. Los tratados vinculantes: TLC y Convenio 169**

La globalización como nunca antes ha potenciado y promovido los tratados vinculantes, así como los convenios y acuerdos entre las naciones y los organismos internacionales que las representan, todos interesados en compartir mercados y dinamizar sus economías, entre otras cuestiones.

Las naciones que conforman la región en general son países en desarrollo que procuran alcanzar el crecimiento económico más allá del intercambio comercial de materias primas. En el último tiempo se han sumado a éstas, productos y servicios gracias a complejos procesos de negociación con otras naciones del mundo y mercados comunes. Estos procesos de negociación son materializados mediante acuerdos de comercio que procuran facilitar el intercambio comercial eliminando obstáculos (barreras arancelarias o para-arancelarias), y permitiendo el libre flujo de los bienes, servicios e inversiones, entre otros aspectos.

Para protocolizar este proceso se suscriben Tratados de Libre Comercio (TLC) que vinculan a los países firmantes en materias aduaneras que van desde la desgravación programada de aranceles, hasta las salvaguardias para proteger sectores industriales en los cuales cada país está interesado en dar protección. Las sucesivas Conferencias Anuales de Ministerios de Minería de las Américas (CAMMA) desde los años noventa han venido tratando temas relacionados con el acceso a mercados, reglas de origen, procedimientos aduaneros y salvaguardias de los productos mineros con cierta recepción en la región.

Los tratados de libre comercio han venido abordando también temas relacionados con las telecomunicaciones, el transporte aéreo, los servicios financieros, la entrada temporal de personas de negocios, así también han abordado disciplinas comerciales como: las políticas de competencia, subsidios, mecanismos antidumping y normas técnicas.

Otros aspectos considerados en los TLC, son: Mecanismos de solución de controversias: propiedad intelectual, compras de gobierno, comercio electrónico, medidas sanitarias y fitosanitarias, transparencia respecto de la aplicación de medidas relacionadas con los temas negociados.<sup>73</sup>

En estos acuerdos no se discute ni incluyen los aspectos tributarios que son materia de Tratados sobre doble tributación que norman y regulan los aspectos relacionados con los impuestos sobre la renta que pagan los inversionistas extranjeros. No es necesario un TLC para que dos Estados acuerden evitar la doble tributación, para facilitar el conocimiento de las reglas de juego tributarias entre los inversionistas de los países firmantes y así facilitar el flujo de la inversión.

Por otra parte, los convenios internacionales e instrumentos jurídicos como el acuerdo 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales, en algunos países de la región han tenido gran acogida, en particular en aquellas zonas en donde los pueblos originarios están asentados. En algunas ocasiones estos pueblos están asentados precisamente en zonas de prospección o francamente de explotación minera; en consecuencia, el reconocimiento y aplicación de estos instrumentos jurídicos internacionales garantizan en algún grado que los derechos de éstos se observen. Además, ofrecen a los estados un instrumento regulador para la explotación minera y otras actividades económicas en zonas sensibles, como son las ocupadas por pueblos originarios.

Las instituciones que las promulgan y promueven lo hacen con el convencimiento de que “Las normas fundamentales del trabajo consagran principios esenciales de orden público que otorgan a los propios trabajadores por sí mismos la posibilidad de reivindicar libremente y con oportunidades iguales su justa participación en las riquezas que ellos han contribuido a crear, así como desarrollar plenamente su potencial humano. Ellas se fundan sobre ideas de libertad y de democracia. Insertar estas normas en los textos constitucionales consagra su permanencia; reproducirlas en disposiciones legislativas permite establecer sanciones en caso de violación. Sin subestimar la utilidad de otras medidas no jurídicas de promoción de estas normas en circunstancias socio-económicas determinadas, la importancia de los medios jurídicos no parece en éste caso ni discutible ni cuestionable”.<sup>74</sup>

Entre las medidas no vinculantes se destaca la gran presión que organizaciones sociales y ONG ejercen sobre los países de donde proviene la inversión o en los países consumidores de productos mineros. Esta presión es ejercida en especial cuando estas organizaciones estiman que se han violado derechos fundamentales como el derecho al trabajo, discriminación o violación de acuerdos internacionales como 169 de la OIT. Dependiendo de la influencia de los grupos de la sociedad civil u ONG que denuncien determinadas prácticas empresariales, los efectos pueden llegar a ser bastante costosos tanto en el plano económico como en la imagen corporativa de la empresa minera.

En el presente éste tipo de acuerdos, convenios, y tratados forman una urdimbre que debe ser conocida, discutida, analizada y respetada por todos los actores del ciclo minero si se quiere tener una industria que corresponda al modelo de buenas practicas sociales, ambientales y empresariales.

## T. Los medios de comunicación

La presencia de los medios de comunicación en la región ha tenido un avance importante en los últimos años, como en otras partes del mundo existe gran conectividad de ellos. Cada día es más asombroso comprobar la capacidad de enlace y velocidad con la que se informa.

América Latina, ha venido desarrollando un mercado de medios de comunicación audio visual muy importante en países como: México, Brasil, Argentina, Venezuela y Colombia. En los últimos años se ha incrementado el sentimiento, la sensación y la necesidad, de una real y masiva libertad de

<sup>73</sup> Tratados de libre comercio y tratados para evitar la doble tributación, Servicio de Impuestos Internos de Chile. 2004-2005, <http://www.sii.cl/tlc/tlc.htm>.

<sup>74</sup> Seminario OIT-FES-UCH Las normas de la OIT, el desarrollo económico y sociolaboral de América Latina Jean-Michel Servais Consejero Especial, OIT, Ginebra, Santiago, enero 2004.

expresión parte esencial de la consolidación de la transición de los procesos democráticos que surgieron luego de los gobiernos militares de la década de los años setenta.

En una época de procesos de expansión, tecnificación y concentración, en particular de los sistemas de información de masas se han generado importantes mercados nacionales, en los que participan con distintos socios corporativos internacionales en las telecomunicaciones sub-continetales. Por otra parte este explosivo desarrollo ha permitido el surgimiento las emisoras de radio y televisión comunitarias, populares o educativas que son la expresión de un extenso movimiento social que se inició en los años cincuenta con las emisiones de Acción Cultural Popular Radio Sutatenza en Colombia apoyadas por la Iglesia Católica y que ha continuado en cada uno de los rincones de la región como expresión propia de las organizaciones sociales que han encontrado en este medio la herramienta para difundir los principios y valores que las motivan e inspiran.

Hasta la década de los años ochenta, la radio y la televisión de los países de la región, en su gran mayoría fueron estatales y comerciales (no públicas en el sentido anglosajón) por lo general controladas por los gobiernos de turno (civiles y militares) que influían, salvo excepciones, sobre espacios y licencias. Los servicios estatales de radiodifusión se privatizaron, aunque todos los países conservan una mínima audiencia, para su sistema oficial de radio y televisión.<sup>75</sup>

También ha habido un desarrollo, en ocasiones precario, de la prensa escrita. Todos los medios, impresos y electrónicos, tienen una importancia decisiva en el momento de la aparición de un proyecto minero con la actividad minera, tal colmo sucedió con la discusión de los diversos proyectos de ley de regalías que se tramitaron en Chile en los últimos años, o los de encuentros entre autoridades, público y empresas en el caso de Tambo Grande en el Perú.

Lo cierto es que son los medios de comunicación social, los encargados de llevar al público las informaciones no siempre positivas de la industria minera. La dimensión de las informaciones en cuanto a tiempo y espacio dedicado en cada medio no siempre guarda proporción con la importancia y trascendencia que en ocasiones tiene el hecho real, por eso es vital que una completa y documentada entrega de información sea proveída a quienes la difunden. Por otra parte es importante que los periodistas o personas encargadas de difundir la información reciban de la industria y de las autoridades capacitación técnica para manejar la información que, por la naturaleza de la actividad minera, es muy especializada. A veces los problemas se presentan cuando quienes entregan la información al público no siempre poseen la experiencia y conocimiento académico para analizar y emitir juicios y opiniones en torno a los temas relacionados con la actividad minera. Y por consiguiente se corre el riesgo que una situación mal comprendida sea difundida de acuerdo con ese criterio, causando desinformación e intranquilidad entre la población.

El objetivo central no es formar a periodistas amigos de la industria minera, más bien se trata de facilitar el acceso a la información, por parte de los periodistas, tal y como se produce, sin distorsiones, para que éstos tengan elementos para transmitir a la población, los nuevos desarrollos y la nueva actitud de la industria seria y controlada.

---

<sup>75</sup> Estado de los medios propiedad y acceso a los medios de comunicación en el mundo Ana Fiol, en Chasqué Revista Latinoamericana de Comunicación, Quito 2001. <http://www.comunica.org/chasqui/fiol74.htm>.

## VI. Los conflictos

---

Muchas veces se discuten problemáticas relacionadas con alguna actividad económica dando por entendido las fuentes y orígenes del mismo, pensando que ello es de conocimiento universal. En relación a los conflictos y problemas que tiene la industria minera con la sociedad (ciudadanía y Estado), a veces ocurre algo parecido.

En consecuencia, cuando se abordan los conflictos de la minería muchas veces se deja de lado analizar y establecer las relaciones entre la empresa minera y la sociedad. Es por ello que frente al análisis de esta problemática, es importante identificar y conocer los conflictos que ponen a prueba la responsabilidad de la industria minera frente a la sociedad, y por otra la capacidad de la sociedad de aceptar a la minería como una actividad de primera necesidad y básica para el desarrollo económico y social de los países.

Para ello se requiere conocer cuáles son las obligaciones de la empresa minera frente al Estado, a otros mineros y por sobre todo a la sociedad (ciudadanía). Estas obligaciones deben ser tenidas en cuenta por los titulares de los derechos mineros, cualesquiera sean su tamaño y volumen de producción.

Es interesante observar que en este campo, casi no existen obligaciones taxativas ajustadas a una estratificación volumétrica de producción. Tanto el pequeño como el grande frente a la ley tienen idénticas obligaciones y derechos, de allí que, haciendo un breve paréntesis, se acoja la propuesta de dejar de lado la clasificación de pequeña, mediana y gran minería que ha venido formulando la CEPAL, Naciones Unidas.

## A. El Estado y su papel

En primer lugar es importante destacar que la existencia de un conflicto no es nociva *per se*, la problemática se genera cuando no se dispone de las herramientas y metodologías necesarias para desarrollar una buena gestión del conflicto y así permitirle a los actores y partes alternativas de solución.

Planteados los conflictos, siempre se espera, se pide y se exige la presencia del Estado. Cuando está se da, las definiciones y las acciones se producen, pero no se puede esperar que tengan efecto instantáneo. En muchas ocasiones la resolución de los conflictos planteados demorará y las medidas adoptadas deberán permanecer largos periodos para asegurar que las partes han cumplido sus compromisos y satisfecho sus aspiraciones.

Cosa distinta sucede cuando los estados son débiles, su cobertura es limitada y las partes incapaces de comunicarse entre sí. Esta situación marca además un hecho que no ha sido bien reconocido y que muy pocos gobiernos admiten que exista: la existencia de poderes locales que son determinantes en el momento de poner en funcionamiento los mecanismos tradicionales de conciliación o en el momento de adoptar soluciones.

Recuadro 12

### CONSECUENCIAS DE LA AUSENCIA DEL ESTADO

“...la precariedad de la presencia estatal entendida como la ausencia de espacios públicos locales de resolución de conflictos y de un sistema judicial impersonal, precariedad que se constituye como en factor determinante en la formación de estructuras privadas de poder local en aquellas regiones que se encuentran al margen de su cobertura...”

**Fuente:** “Limpiar la Tierra. Guerra y poder entre esmeralderos”, María Victoria Uribe A., Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP), Bogotá (1992).

En ese contexto hay que identificar las especificidades más urgentes de abocar, para poder comenzar a plantear la discusión, buscar salidas a los problemas generadores de conflicto y mover la acción de todo el Estado para obtener soluciones estables y duraderas. Nótese que se habla de la movilización del Estado, no del gobierno. Es decir: debe haber una política pública integral hecha operativa por el aparato gubernamental pero que, por su trascendencia, debe ser decidida y acogida por el conjunto de los ciudadanos: Por quienes tienen que decidir, consultando con quienes tienen que recibir, los efectos de esa política cuando se adopte o cuando se deje de adoptar.

Hoy se necesita propiciar las condiciones para que se conozcan más a fondo, los conceptos que desarrollen las ciencias sociales sobre la relación el tema minería y sociedad. En términos operativos, revisando experiencias en distintos países y casos es posible identificar situaciones que marcan conflictos entre las empresas mineras y la sociedad, que podrían agruparse de la siguiente forma: i) conflictos políticos-legales; ii) conflictos sociales; iii) conflictos presupuestales (no financieros), y iv) conflictos ambientales.

Esto constituye una visión ampliada del tema y genera al menos una línea de acción encaminada a su resolución. Advertiendo que esta categorización es empírica, que en ella caben otros estratos y que puede ser ajustada de acuerdo con las circunstancias específicas de cada país, se pueden describir dentro de ella los conflictos específicos más comunes, los que están en debate cuando se habla de relaciones entre empresa y comunidad.

## B. Los derechos de la sociedad en la industria minera

Gran parte de los derechos de la sociedad, están estipulados en la Constitución de cada país como derechos ciudadanos. Se destacan derechos como los de petición, de asociación y formas especializadas como los derechos de amparo o tutela; así como acciones populares.

Desde 1985 ha ganado espacio continental, el reconocimiento de los derechos de información y derechos comunitarios frente al Estado, los cuales han sido insertados en las constituciones nacionales, para facilitar la participación ciudadana en los tópicos que afectan a la sociedad.

La humanidad ha consagrado una serie de principios de aceptación universal y que marcan la tendencia de proteger y garantizar la participación del ciudadano en las decisiones que le afecten en su entorno. Conferencias del Sistema ONU sobre (i) el Ambiente y el Desarrollo; (ii) la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social; (iii) sobre Población y Desarrollo; (iv) sobre la Mujer, y (v) la sobre Asentamientos Humanos, son la confirmación clara del propósito mundial de darle un marcado carácter social a los organismos internacionales y a sus prácticas. En particular la Organización de las Naciones Unidas (ONU), ha sido la gestora de esta actitud y ello se traduce en nueva ética del desarrollo, que va más allá del mero avance físico de los países y del concepto de desarrollo expresado de crecimiento económico.

Esa tendencia se ha materializado en acuerdos y convenios sobre temas tan amplios y diversos como la biodiversidad, la Convención Marco de la ONU sobre el Cambio Climático, y por supuesto, la Declaración de Río,<sup>76</sup> de la cual se deben resaltar cuatro de los 27 principios:

- N° 7. Responsabilidades comunes pero diferenciadas
- N° 15. Precautelatorio
- N° 16. Quien contamina paga
- N° 10. Derecho a saber

En el cuadro 13 el International Development Research Centre (IDRC) evidencia el interés de las comunidades por las negociaciones con las empresas mineras.

**Recuadro 13**  
**LAS COMUNIDADES Y LA CONSULTA**

En América Latina, la minería desempeña un papel fundamental en los esfuerzos que realizan muchas naciones para estimular las inversiones extranjeras. En algunas ocasiones, los acuerdos alcanzados entre las empresas mineras transnacionales y los gobiernos nacionales tienen repercusiones positivas en el bienestar económico y social de las comunidades afectadas. Sin embargo, en el caso de muchas comunidades, especialmente aquellas situadas en zonas remotas, la minería puede ocasionar grandes daños en el medio ambiente y en el modo de vida.

Sólo en contadas ocasiones se consulta a las comunidades anteriormente mencionadas cuando una compañía minera se asienta en la zona. Para resolver este problema, varias comunidades mineras en América Latina entraron en contacto con CoDevelopment Canada (CoDev), organización no gubernamental con sede en Vancouver, para que les ayudara a convertirse en negociadores activos ante las compañías mineras. En 1995, con ayuda del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID), CoDev celebró consultas comunitarias con ONG locales en cinco países de América Latina.

**A. Modelo de toma de decisiones:**

A partir de ese proceso se crea, en torno a las actividades de minería, un modelo integral de toma de decisiones que ayuda a las comunidades a identificar sus preocupaciones.

Por ejemplo, si una comunidad es receptiva a la actividad minera, el modelo les ayuda a definir qué condiciones son aceptables y cómo negociar con las compañías mineras aspectos que abarcan desde las repercusiones ambientales hasta los beneficios sociales y económicos.

Afortunadamente, hoy en día las compañías mineras se muestran mucho más interesadas en colaborar con las comunidades para asegurar que éstas se beneficien de las operaciones mineras de las primeras. Se atribuye este nuevo enfoque a la globalización de las comunicaciones y al aumento de la presión que pesa sobre las compañías para obtener la aprobación de los inversionistas.

<sup>76</sup> Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Río de Janeiro, junio de 1992 .

**Recuadro 13 (conclusión)**

**B. Inversionistas institucionales**

Para poner una mina a producir, las empresas mineras tienen que generar fondos substanciales en el mercado de valores. Los inversionistas institucionales tales como las cajas de pensiones se mantienen a distancia de temas que puedan generar controversia, tales como la resistencia de una comunidad local a permitir que se efectúen actividades mineras en su localidad o que se infrinjan los derechos de los pueblos indígenas. Además, el hecho de que esas noticias viajan instantáneamente por todo el mundo, gracias a la Internet, hará que los inversionistas escojan otros proyectos menos riesgosos.

Esta realidad brinda nuevas oportunidades para que las comunidades hagan escuchar su propia voz. En Bolivia y Nicaragua, un proyecto financiado por el CIID se propone fomentar la capacidad local para asegurar que la actividad minera beneficie efectivamente a las comunidades afectadas. En ese proyecto de tres años, comenzado en 1998, participan una comunidad de Bolivia y dos de Nicaragua.

**C. Exportaciones mineras**

En Bolivia, la minería ha dominado la economía a través de toda la historia del país. Actualmente, representa el 80,0% de las exportaciones. El oro es el producto más importante, alcanzando las exportaciones anuales una cifra de 119,1 millones de dólares, seguida por el zinc, con 104,3 millones de dólares. Aquí, CoDevelopment Canada trabaja con el Centro para la Promoción Minera (CEPROMIN) en la comunidad de Tasna, situada en el sur de Bolivia, donde el bismuto es el principal mineral producido.

CEPROMIN ha centrado siempre su atención en el desarrollo económico de la comunidad, lo cual es una preocupación muy importante para cualquiera comunidad minera que contemple la apertura de minas:

‘Por otra parte, creo que el elemento fundamental que aportamos al proyecto es la perspectiva cultural de cómo negociar con las compañías mineras, incluido el hecho de saber cómo piensan y cómo pueden adiestrarse las comunidades para sacar provecho de ese conocimiento.

**Fuente:** International Development Research Centre (IDRC), sede Montevideo, (marzo, 2001).

## **1. Fundamentos éticos y políticos del desarrollo sostenible**

En los años venideros tareas como la expedición de normas y disposiciones que reglen las relaciones entre la comunidad, los ciudadanos y la industria en general, y en particular con la industria minera; y quienes tengan que aplicar o crear la ley, no podrán dejar de lado principios anunciados en el recuadro 14, como fundamentación ética y política de lo que se ha denominado, desarrollo sostenible, en los términos definidos por la Comisión Brutland.<sup>77</sup> En ese contexto debe ser reinterpretada la globalización y sus variables ambiental y ciudadana.

---

<sup>77</sup> United Nations, A/RES/42/21 Report of the World Commission on Environment and Development 96th plenary meeting 11 December 1987.

## Recuadro 14

### LOS CUATRO MÁS IMPORTANTES PRINCIPIOS DE LA DECLARACIÓN DE RÍO CON RELACIÓN A LOS DERECHOS CIUDADANOS

#### Principio 7: “Responsabilidades comunes pero diferenciadas”

Es de importancia fundamental en política, habida cuenta de su reconocimiento explícito del pasivo ambiental que los países denominados desarrollados han contradiado con los países dependientes, al exponer al ambiente del mundo a una serie de procesos industriales indiscriminados que no tuvieron en cuenta la protección del medio físico.

Esto significa que los países industrializados deben asumir el compromiso frente al mundo, de financiar y desarrollar las acciones tecnológicas que les corresponda, para mitigar el impacto causado, al tiempo que plantea la necesidad de un balance de equidad en la distribución de los costos ambientales entre estados ricos y estados pobres.

#### Principio 15 “Principio precautelatorio”

No siempre se dispone de certeza científica absoluta que permita cuantificar con exactitud la extensión, la profundidad y la severidad del daño o impacto, esto no significa que se deban omitir o postergar la adopción y aplicación de las acciones que permitan bien sea evitar o bien sea reducir a límites aceptables, el peligro de irreversibilidad de los daños. Basados en este principio, las naciones se han dado instrumentos internacionales para proteger la biodiversidad, para detener o protegerse de la contaminación de cualquier tipo.

La Convención de Cambio Climático es un buen ejemplo de como se pactan acuerdos basados en el principio 15 de la Declaración de Río de Janeiro, mediante la búsqueda de equidad intergeneracional y en procura de estabilizar las concentraciones de gases que afectan a la atmósfera (efecto invernadero).

#### Principio 16: “Quien contamina paga”

Éste es un concepto manoseado y en ocasiones usado de manera malévola, no significa una patente de corso para contaminar y luego pagar, lo que significa es la obligación de asumir para sí, por parte del contaminador, los costos ambientales relacionados con el proceso que desarrolla y con el cual contamina. De ser completo el cumplimiento de este principio cabe esperar una distribución mucho más equitativa de los costos ambientales y por sobre todo del consumo de bienes o productos en el sistema de precios, que sea en últimas quien refleje la totalidad de los costos vinculados a la degradación de los recursos, la contaminación causada para su elaboración y las demás externalidades ligadas a su producción y consumo. Es decir se busca privilegiar el consumo de materiales y bienes amigables con el ambiente y gravar el uso y comercialización de los que no lo sean. Este principio fue recomendado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo en (OECD)1972.

#### Principio 10: “Derecho a saber”

Éste es un principio que cada día cobra más fuerza tanto en la exigencia de las comunidades para que se instituya de manera oficial, como para su aplicación cuando haya sido consagrado. Ampara este principio el derecho de los miembros de la sociedad y de las comunidades, de los trabajadores y de todos los afectados por un proyecto industrial, a conocer de manera confiable, veraz y oportuna los riesgos ambientales a los cuales se exponen en su hábitat en su ocupación. Sobre su enunciado se está construyendo el nuevo diseño de los instrumentos de gestión ambientales basados en incentivos a la credibilidad, por medio de la generación del libre acceso y la diseminación pública de información sobre el desempeño ambiental de los agentes económicos.

**Fuente:** Modificado de “Equidad, desarrollo y ciudadanía”, G. A. Scamporrino, coordinador, (E/C.S.20/117), Santiago de Chile, febrero, (Vigésimo octavo período de sesiones, CEPAL, México, D. F. 2 al 7 de abril, 2000).

Pero si deben conocerse los nuevos escenarios en que se mueve la sociedad hoy en día, también se deben tener en cuenta un panorama de lo que de manera formal se puede llamar derechos y obligaciones de los titulares de derechos mineros en América Latina.

## 2. Obligaciones y derechos de los concesionarios o titulares de derechos mineros en América Latina

La mayoría de las legislaciones de América Latina indican una serie de procedimientos a los mineros: plazos para iniciar faenas, presentación de proyectos de exploración y/o explotación, contenidos de planes de trabajo, características de las inversiones que se han de realizar para hacer realidad los proyectos, y una serie de otras indicaciones que buscan formalizar e institucionalizar una de las más antigua actividad económica de la región. Sin embargo, muchas veces, los conflictos con la comunidad comienzan mucho antes de la implementación de los estudios de factibilidad de un determinado proyecto. El principal dilema es que la comunidad en la mayoría de las ocasiones espera un compromiso claro y concreto de parte de la empresa respecto de temas como el mejoramiento de la

infraestructura u otras mejoras de carácter económico, pero la empresa minera por lo general considera que su función es comercial y no social, traspasando las inquietudes de las comunidades al Estado, quien a través de los impuestos (que la minera eventualmente pague), debería ejecutar esas “obras de mejoramiento”.

Otro tema de conflicto es la ausencia de información, ya que en oportunidades las comunidades consideran que los planes mineros de exploración y explotación entregan poca información respecto, por ejemplo, del monto de inversión, beneficios y procedimientos; en consecuencia solicitan más información o ampliación de la misma con el fin de demostrar y garantizar que la operación minera será sustentable en el mediano y largo plazo, a lo que la empresa suele replicar que sus planes no deben ser divulgados ya que se conocería su estructura de costos lo que acarrearía perjuicio o bien se ajustan a entregar la estricta información que manda la ley sin tomar en cuenta las dudas y preguntas de la comunidad.

Respecto de la legislación que se aplica en países de la región, casi siempre la fijación de los plazos va acompañada de la obligación de presentar informes de labores, que deben ser aprobados por la autoridad minera, exigiéndose también el cumplimiento de normas de seguridad e higiene, así como de protección ambiental. Este último es un habitual generador de conflictos entre la empresa y los trabajadores o bien la empresa y los pobladores de las zonas aledañas a las instalaciones de explotación, preparación y beneficio. En Uruguay por ejemplo, el titular debe constituir garantía suficiente para responder por eventuales daños que se deriven de la actividad minera.

Con excepción de las leyes mineras de Bolivia y Chile, todas las legislaciones obligan al titular de la concesión de explotación a realizar las labores mineras de acuerdo con lo proyectado y a suspenderlas sin la debida justificación y autorización. En Colombia el contrato de concesión obliga al concesionario a constituir garantía en favor del Estado por el valor de un porcentaje de la producción estimada. Bolivia es el único caso donde no hay exigencia de las labores mineras aún en la etapa de exploración.

Respecto a lo anterior, en ocasiones la sociedad se ha movilizado fuertemente para demanda el cumplimiento de los planes o en ocasiones la modificación de los mismos con el fin de cautelar los posibles daños sociales y ambientales de determinados proyectos mineros, uno de los casos más emblemáticos del último tiempo lo constituye la operación “Mineros El Dorado” en la localidad de Ataco (Tolima), Colombia.

Perú es un caso singular ya que si bien expresamente se declara la obligatoriedad de las labores mineras y es el único país que exige cuotas de producción anual, el incumplimiento en las mismas implica el pago de penalidades y no la caducidad de los derechos, con lo que de alguna manera la ejecución de las labores mineras dependerá del valor del costo de oportunidad para el titular.

En la mayoría de las legislaciones consideradas (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Guatemala, Perú y Uruguay) se establece el pago de una patente anual como obligación del concesionario para mantener la vigencia de su derecho. En ocasiones se han presentado disputas y conflictos entre la autoridad minera y el titular; o entre éste, el Estado y la sociedad civil, cuando se ha considerado que el empresario no ha cumplido su obligación ya sea por cantidad u oportunidad.

En los casos de Colombia y Ecuador se establecen obligaciones sobre la contratación de personal y servicios locales. Cuando no es así, en particular cuando las compañías mineras movilizan trabajadores, operarios, supervisores o empleados de otras zonas e incluso otros países, los gremios y población trabajadora, en algunos casos sufriendo desempleo crónico, resienten fuertemente este tipo de prácticas, generándose un conflicto importante no sólo económico sino social y de convivencia, puesto que se frustra la esperanza de la población de obtener un trabajo de bien remunerado y de calidad.

No pocas veces estos conflictos son aprovechados por los poderes locales para obtener del inversionista ciertas prebendas ya sea en puestos de trabajo o beneficios pecuniarios. Las empresas a veces incurrir en estas prácticas, pero dado que la minería es una industria que se rige por un celoso control de costos, esto no siempre persiste cuestión que genera nuevos conflictos pero ahora frente a los poderes locales que pretenden controlar las decisiones de la empresa.

Continuando con el ejemplo de Ecuador existe la obligación de destinar excedentes de las ganancias a proyectos de infraestructura o beneficios para la población cercana al área de las operaciones de extracción. En otros como el Perú, existe como variante la posibilidad de efectuar deducciones tributarias, por efecto de reinversión de las utilidades en obras de infraestructura, esta situación en algunas localidades puede dar la impresión a la sociedad que la empresa debe cumplir una función de proveedora de obras y servicios básicos a la comunidad y en ocasiones puede sentir que esta labor no alcanza los niveles que considera adecuados y justos.

En Honduras se fija la obligación del pago de cánones superficiarios al titular de un proyecto de inversión, con una producción no inferior en valor a los 500 dólares de los Estados Unidos por año, y con la exigencia de iniciar las actividades a más tardar al octavo año de otorgada la concesión.

Otro de los grandes temas de conflicto entre minería y sociedad es el acceso a la propiedad, utilización y manejo del agua, incluyendo en algunos casos su uso fluvial. En algunos casos se aplican los conceptos de servidumbres, en otros, el problema se zanja de manera dramática con la compra de los derechos de agua, lo que acarrea una serie de inconvenientes especialmente para aquellos que por razones económicas han quedado fuera de la adquisición de estos derechos.

De hecho, el agua es un factor fundamental para las faenas mineras como: insumo para procesar metales, en el manejo de acuíferos o cursos, disposición y manejo para potabilizarla, y usarla como transporte de riles. El agua es un factor tan determinante en el minería que la factibilidad de un proyecto minera, a veces, depende enteramente de él, es decir sin agua es imposible la factibilidad de un proyecto minero.

De allí que entre los derechos principales que confiere un título minero, sea característica común el de otorgar acceso al uso y disposición del agua. En Chile el uso del agua es un derecho susceptible de ser adquirido en propiedad y que, una vez constituido el mismo conforme al Código de Aguas, se rige por la legislación civil y no por la legislación minera. En Honduras se otorga el derecho a tierras improductivas del Estado, a la expropiación, aguas y suspensión de labores por razones de mercado nacional o internacional, así mismo como a la constitución de servidumbres.

En Venezuela, por su parte, el beneficiario de una concesión tiene derecho exclusivo de explorar y explotar en las áreas otorgadas, podrá solicitar la constitución de servidumbres, utilizar sitios baldíos, usar y aprovechar las aguas de dominio público, así como establecer servidumbres sobre las aguas de dominio privado. Por solicitud especial, resuelta por el Presidente de la República en Consejo de Ministros, se puede ampliar la zona más allá de las restricciones fijadas por ley. Para ello el beneficiario deberá presentar informes mensuales y anuales de sus actividades, pagar los impuestos que se fijen y presentar una propuesta de factibilidad técnica, económica y ambiental. El beneficiario en ningún caso puede deteriorar el ambiente, desperdiciar mineral, y debe comenzar a operar dentro de los siete primeros años de la concesión; de igual forma le queda prohibido dejar de operar por más de un año.

### **3. Las previsiones legales para la resolución de conflictos**

En general, las discusiones y conflictos generados entre mineros, o entre éstos y el Estado, se han venido resolviendo, por medio de las discusiones y normativas sobre servidumbres, que como en los casos chilenos y colombianos han generado un marco jurídico para la resolución de conflictos, marco regulador en lo fundamental y especializado en minería.

A pesar de este proceso, resulta paradójal la ausencia de una definición de política pública, salvo excepciones, de resolución de conflictos entre la sociedad (comunidades) y la industria, ya que ciertamente son actores que permanentemente están frente a la mesa de negociación. En consecuencia, se hace necesario un instrumento de gestión pública que garantice los derechos de la sociedad frente al accionar de la empresa minera y fije las responsabilidades y alcances de la acción de las mismas.

Esto no es producto del azar, aunque en los últimos años ha habido una corriente renovadora en materia de legislación, la sociedad civil y sus derechos, más allá de unos cuantos beneficios tangibles, no ha estado presente en las modificaciones de las leyes mineras durante la década de los años noventa.

En estas indicaciones y modificaciones a las leyes, más bien se quiso conquistar el capital internacional ofreciendo garantías a la inversión, más que cautelar los derechos de la sociedad.

En relación a este tema, una simple revisión en la región evidenciará que la captación de la inversión extranjera es un asunto prioritario que ha exigido la promulgación de normas y disposiciones que tienen como propósito hacer de cada país un captador y receptor de las inversiones mundiales especialmente de la inversión minera.

Chile ha sido el ejemplo más ilustrativo de este tipo de gestión gracias a las condiciones de estabilidad política y otros factores, ha sabido mantenerse a la cabeza de los países que reciben un flujo importante de inversión internacional. Su ejemplo ha sido seguido por otras naciones de la región, quienes de una u otra forma comparten el mismo objetivo.

Si se quisiera sumar una revisión exhaustiva de las consideraciones ilustrativas de las legislaciones mineras en América Latina y el Caribe sobre: legislación y regulación de la inversión extranjera, leyes de promoción a la inversión privada, regulación específica de la inversión extranjera, régimen automático de exoneración fiscal, régimen de resolución de conflictos, y cuestiones contenciosas con tramitación especial, se podrá consultar en una investigación que la CEPAL probablemente realizará en el futuro próximo.

Es importante destacar que la mayoría, sino todas las descripciones de los textos legales mineros muestran que los códigos tienen gran preocupación por la resolución de conflictos entre los actores mineros y de éstos con el Estado. Con todo, no se ha podido pesquisar norma alguna que regule, ni siquiera en los países mineros, el conflicto entre la industria minera (cualquiera de sus modalidades) con la comunidad, con la sociedad civil del entorno.

En países como Colombia, Perú y Argentina, entre otros, se han dictado disposiciones que no tienen vinculación directa con la legislación minera, pero que bajo las formas de: tutelas y/o derechos de amparo, han generado un espacio jurídico para la resolución de conflictos entre la comunidad y los mineros en un contexto donde los primeros pueden tener acceso a una participación más equilibrada y justa.

Hasta hace poco las legislaciones mineras de la región estaban preparadas para atender los conflictos entre la empresa minera y Estado; sin embargo, los legisladores no se adelantaron a las demandas de la sociedad civil gatilladas por la expansión del ejercicio democrático en América Latina. Esta situación de ejercicio democrático y participación ha permitido que nuevos derechos constitucionales se incorporen al ejercicio ciudadano y en consecuencia sean exigidos por las comunidades que, como nunca antes, se pronuncian sobre la conveniencia o inconveniencia de desarrollar proyectos mineros alrededor de sus comunidades.

Frente a esta realidad no sería conveniente mantener un *statu quo*, es necesario legislar para adicionar de manera específica cuerpos de leyes, que atiendan tanto el desarrollo de los nuevos conceptos como la sustentabilidad de los proyectos, y lo más importante, recojan iniciativas que permitan configurar un nuevo esquema de participación ciudadana para declarar la viabilidad o factibilidad de un determinado proyecto minero, cualquiera sea su tamaño así como la naturaleza del mineral que se proponga minar. A continuación se presentan algunos temas que se deben tener en cuenta al momento de legislar:

1. El concepto de “servidumbre” es uno de los principales temas que debe ser analizado y revisado por parte de los legisladores e interesados, ya que en las disposiciones y procedimientos consagrados en la mayoría de las leyes mineras del continente está absolutamente obsoleto y no se ajusta a la realidad jurídica ni económica del presente.
2. La propiedad del suelo *versus* la propiedad del subsuelo y la resolución de litigios con propietarios superficiales de tierras; acceso a la exploración, explotación, etc.; es otro tema para ser analizado. Por ejemplo, en Centroamérica el tema es muy complejo, ya que en la subregión tradicionalmente el dueño de la tierra superficial es también el de la mina; en EE.UU. excepto en las tierras federales, el tratamiento es similar.

3. Pago de daños o eventuales daños que pudiera causar la explotación minera, en cualquiera de las fases del ciclo minero. En este mismo campo cabe analizar los mecanismos y procedimientos que permitan evaluar la pertinencia de la minería frente a otras actividades económicas como por ejemplo las agrícolas. Constatar si la minería interfiere con actividades más productivas y recomendables que la extracción de minerales.
4. Conceptos como: compensación de daños; expropiación; tutelas; amparos y modalidades de amparo; mecanismos de conciliación; arbitramento; peritajes; etc., son muy importantes cuando se hace un análisis comparativo con la normatividad ambiental, las disposiciones de ordenamiento territorial.
5. Los derechos ancestrales de comunidades indígenas y minorías étnicas, son aspectos en los cuales recae el mayor porcentaje de conflictos de compleja solución, así como la especial dinámica que asumen los distintos actores involucrados especialmente por la naturaleza del conflicto. Muchas veces estas situaciones conflictivas no han sido previstas por los inversionistas en primera instancia, por no tener en cuenta las cuestiones antes mencionadas. Un ejemplo de ello es la experiencia de la Central Hidroeléctrica Ralco de la Empresa Nacional de Electricidad S.A. (ENDESA), en Chile, cuyo proceso de negociación fue extremadamente extenso y complejo, precisamente por no tomar en cuenta la importancia de generar un proceso de negociación con las comunidades indígenas con mayor antelación y resguardo social.
6. Es importante concentrarse en dos grupos de países: (a) aquellos donde se reconocen los derechos ancestrales de poblaciones indígenas como una política de Estado como es el caso de: Bolivia, Ecuador, Perú y eventualmente México, y (b) aquellos donde hay amplias áreas protegidas como: Brasil, Colombia, Costa Rica y Venezuela.
7. Finalmente será de gran valor poder contar con una recopilación de las legislaciones que en esta y otras materias estén disponibles en la región. En este sentido, deben ser destacados los esfuerzos realizados por: Canadá, Perú, y algunos países Centroamericanos.

#### **4. Aspectos relevantes para el manejo de conflictos**

Los conflictos pueden mirarse también como una incompatibilidad en los objetivos de las partes, pero conforman un aspecto inevitable del cambio social que se ha venido desarrollando con gran velocidad desde apenas un cuarto de siglo. Es una expresión de la heterogeneidad de intereses, valores y creencias que surgen cuando aparecen situaciones generadas por el cambio social que se enfrentan con las condicionantes pre-existentes.

Por ello es importante tener presente que existen una serie de conceptos como la simetría, el triángulo de conflictos: contradicción, causa y actitud; así mismo saber que las percepciones tienen que ver con emociones, con dimensiones cognitivas y volitivas, mientras que los comportamientos tienen que ver más bien con la cooperación y la coerción. Durante el manejo de conflictos se habla mucho de posiciones e intereses y necesidades. Posiciones como: “esta tierra es mía”, y expresiones relacionadas con el interés de los actores, como: “yo quiero esta tierra para cultivar uva”, son algunos ejemplos. Por lo general los conflictos se dan en términos de posiciones, como: “yo me opongo a la minería porque hace daño”, y no en términos de intereses: “yo me opongo a que se contaminen los ríos”.

En el proceso de negociación es crucial la aplicación de técnicas de resolución de conflictos como: BATNA (*Best Alternative To Negotiate Agreement*) u otros métodos e instrumentos que permitan encontrar una alternativa para instalar una mesa de negociación en el más breve plazo. En un escenario típico de negociación la mejor estrategia para un municipio es sentarse a la mesa negociadores con el mayor y mejor conocimiento del mismo. Es un error participar de estos procesos mal informados y peor aún con información errónea o distorsionada de la contraparte, en este caso la empresa minera. Por otra parte, la ausencia de un intermediario facilitador, exige varias condiciones para el éxito, como por ejemplo la igualdad o simetría de las partes, la capacidad técnica, la disponibilidad de medios, etc.

Este intermediario-facilitador que vele por la justicia y equidad del proceso, tiene el desafío de transmitir y traducir el discurso de los actores involucrados en el proceso de negociación. Con todo, no se debe descartar la participación de un árbitro no vinculante contratado por las partes, el cual puede ser un juez retirado, al que se someten los antecedentes recogidos por el facilitador con el objeto de dirimir la contienda irresoluta de intereses derivada de la negociación.<sup>78</sup>

Desde la perspectiva de la aplicación de la responsabilidad social como la hemos definido en el capítulo IV y tomando en consideración el incremento de conflictos entre la industria y los pueblos indígenas, es fundamental entender que los pueblos originarios son un actor como cualquier otro con derechos y deberes y deben ser respetados como tal.

Si bien es cierto una participación constructiva significa reconocer la existencia de otros actores con derechos y deberes en ningún caso se exige asumir sus valores, demandas históricas, o hacerse cargo de situación desmejorada, entre otros aspectos. Por ello se requieren procesos paralelos conectados como aspectos claves para determinados actores como por ejemplo: el reconocimiento y respeto a los valores y tradiciones de los pueblos indígenas que por extensión sería crucial para conseguir un exitoso programa de participación ciudadana que involucre a grupos indígenas, buscando que los dirigentes indígenas participen en la definición de las reglas del juego, del proceso participativo, los temas a tratar y los planes y programas a desarrollar.

Para que los programas formulados en torno del concepto de Responsabilidad Social Corporativa tengan posibilidades de impactar positivamente en las comunidades, debe asegurarse la comprensión, motivación por la cuál se aplica; es decir resguardar en la comunidad –cualquiera sea ésta- los impactos multidimensionales que la actividad, en este caso minera, produce en el entorno. De no ser así, serán acciones teñidas por la caridad, sin raigambre en la sociedad y que podrían acusar efectos adversos a los que se buscan.

---

<sup>78</sup> Transcripción inédita del Seminario-Taller Internacional con Autoridades Locales de Pueblos y Distritos Mineros de América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, CEPAL octubre 2002.

## Bibliografía

---

- Alonso Barba, Alvaro, (1967) *Arte de los metales*, Madrid, 1640; nueva edición seguida de "notas y suplementos al libro por un antiguo minero", prólogo de Armando Alba, Potosí (Bolivia).
- Areaminera (2001), Página electrónica orientada al sector minero en América Latina ([www.areaminera.cl](http://www.areaminera.cl)), en Periódico Pregón Minero, 31 de mayo, Santiago de Chile.
- Barreto Laura (2002), Taller de Trabajo sobre Minería en Pequeña Escala, UNESCO, IDRC, EKOMOLLE Lima abril.
- Berrios, Paulina (2000), información verbal del 29 de febrero.
- Boissonant, J. (1996), "Combating unemployment, Restructuring work, Reflections on a french study", en *International Labour Review*, vol. 135.
- Business News Americas, diario electrónico *BNamericas*, Chile, 08/12/03)
- CEPAL (2004), *Panorama Social de América Latina 2004*, LC/L. 2220 – P/E noviembre. Santiago, Chile.
- (2000a), "Equidad desarrollo y ciudadanía", J. A. Ocampo, coordinador, (LC/G.2071-P), Santiago de Chile, febrero, (Vigésimoctavo período de sesiones, CEPAL, México, D.F. 2 al 7 de abril,
- (2000b), "La llamada pequeña minería: un renovado enfoque empresarial", Eduardo Chaparro, (LC/L.1384-P), Serie Recursos naturales e infraestructura N° 9, julio.
- (2000c), "Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 1999", (LC/G.2088-P), Santiago de Chile.
- Chaparro, Eduardo (2003), *Guía para la gestión de las autoridades locales de pueblos y distritos mineros* LC/R 211/E, CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile, diciembre.
- (2002), *Actualización de la compilación de leyes mineras de catorce países de América Latina y el Caribe*, Serie Recursos Naturales e Infraestructura. CEPAL, Naciones Unidas, LC/L.1739-P/E N° 43 Junio. Santiago, Chile.
- (2000), *La llamada pequeña minería: un renovado enfoque empresarial*, Serie Recursos Naturales e Infraestructura. CEPAL, Naciones Unidas, LC/L.1384-P/E, Julio, Santiago, Chile.

- Clarín, (2001), Diario de Buenos Aires en Pregón Minero, edición de junio 8.
- Coles, D. y Grenn, D. (2002), Do UK pension funds Invest Responsibly?. London.
- Consejo Directivo del Taller Permanente de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú, Asháninka-Nomatsiguenga, 2001, Lima.
- Declaraciones de las Conferencias de Ministros de Minerías de las Américas, <http://www.camma.org/declarations.asp>
- D'Esposito, Steven (1999), "Prefacio" de Overburden Issue Paper, Mineral Policy Center, Washington D.C.
- De Echave, José (1997), "Reactivación minera en el sur y comportamiento de empresas canadienses en el Perú: una consulta comunitaria", Revista Cooperación Acción Solidaria para el Desarrollo, Lima.
- ECORES, (2002), Especial RSC en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible. Fundación Economía y Desarrollo, Boletín electrónico N° 30, España.
- Edwards, Michael (2000), NGO rights and responsibility – a new deal for global governance The Foreign policy centre.
- Escobar, Jairo (2004), El impacto producido por la actividad minera en los fondos profundos oceánicos sobre los recursos genéticos y el Reglamento para la prospección y exploración de nódulos polimetálicos en la Zona, Serie Recursos Naturales e Infraestructura. CEPAL, Naciones Unidas LC/R.2122/E, CEPAL, Diciembre. Santiago, Chile.
- Fiol, Ana (2001), "Estado de los Medios Propiedad y acceso a los medios de comunicación en el mundo", en Chasqué Revista Latinoamericana de Comunicación, Quito. <http://www.comunica.org/chasqui/fiol74.htm>
- Fox, Tom; Ward, Halina y Howard, Bruce (2002) Public Sector Roles in Strengthening Corporate Social Responsibility: A Baseline Study October. World Bank, Washington.
- International Council for Mining and Metals (ICMM). The Mining and Metals Sector Supplement.
- Global Reporting Initiative, (2004) An abridged version of the 2002 Sustainability Reporting Guidelines, Integrated with the draft, Mining and Metals Sector Supplement, PO Box 10039, 001 EA Amsterdam, Holanda, junio.
- Goyder, Mark (2003), Redefining CSR. Tomorrow's Company, London.
- Huanca, Crescencio (2000), Presidente de la Federación Nacional de Cooperativas Mineras de Bolivia de la Organización Latinoamericana de Minería (OLAMI), Ponencia en "Seminario Minería Chica, Cooperativas y su presencia en el Actual Contexto Minero Boliviano", organizado por el por el capítulo boliviano de OLAMI, La Paz, Bolivia (transcrito pero sin publicar el 8.12.2001).
- Kaldor, Mary (2005), La sociedad civil global. Ed. Tusquets, 240 p. Barcelona, España.
- Kelly, Kevin (1998), New rules for the new Economy: 10 Radical Strategies for a Connected World, Fourth Estate, London.
- La Nación* diario de Buenos Aires en Pregón Minero, edición de junio 8, 2001.
- Lydemberg, A. (2001), What analysts need and companies provide. A survey on corporate disclosure (Estocolmo: Caring company an SiRi group).
- Lynch, Merril, (2005), Perspectiva de industria acerera sin variación, Brasil, en BN Américas, Marzo.
- Martínez, Zoila (2001), información verbal.
- Ministerio de Minería y Metalurgia, Viceministerio de Minería, (2004), "Política Minera y Plan de Reactivación del Sector Minero, La Paz, Bolivia, julio.
- Ministerio de Minas y Energía, Unidad de Planeación Minero Energética, (1997), "Plan Nacional de Desarrollo Minero de Colombia". Santafé de Bogotá, Colombia.
- Münkner, Hans (1998a), "¿Cuáles son los valores para el África del siglo XXI?", University of Marburg, julio.
- (1998b), "Self-organization in group enterprises as an alternative to unemployment", University of Marburg.
- OCDE (2000), Guidelines for Multinational Enterprises 2000. Organisation for Economic Co-operation and Development, France.
- Organización de las Naciones Unidas (1992), Report of The United Nations Conference On Environment And Development, Río De Janeiro, 3-14 June. <http://www.un.org/documents/ga/conf151/aconf15126-1annex1.htm>.
- Organización Internacional del Trabajo (2004), Convenio Seminario OIT-FES-UCH Las normas de la OIT, el desarrollo económico y sociolaboral de América Latina Jean-Michel Servais Consejero Especial, OIT,, Santiago Enero. <http://waranguren.galeon.com/oit1.html>

- (1989), Convenio (N. 169) sobre pueblos indígenas y tribales. en países independientes. Adoptado el 27 de junio por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo en su septuagésima sexta reunión [http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/62\\_sp.htm](http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/62_sp.htm)
- Parker, Cristián (1997), *Revista Diplomacia* N° 72, marzo-junio, Santiago de Chile.
- Periódico *Clarín* de Buenos Aires (2001); “Buenos Aires Económico”; Suplemento *Ámbito Financiero*, Buenos Aires, en Periódico *Pregón* Minero, 7 de junio, Buenos Aires.
- Periódico *El Universal* (2001), Caracas, Venezuela”, en Periódico *Pregón* Minero, 7 de junio.
- Periódicos *La Nación* y *Clarín* de Buenos Aires (2001), en Periódico *Pregón* Minero, 8 de junio, Buenos Aires.
- Rader, Jim (2001), CoDevelopment Canada. en Boletín International Development Research Centre (IDRC), Montevideo, marzo.
- República Argentina (2001), DS-015-PCM (Presidencia del Consejo de Ministros) del Presidente de la República del Perú, 13 de febrero.
- (1993), Ley de Inversiones Mineras N° 25.429.
- Revista Metallgesellschaft Aktiengesellschaft* (2001), *Metal Statistics*, varios números, Alemania.
- Rousseau, Jean Jacques (1762), “Contrato Social”, (Filósofo: 1712-1778), Aguilar 1978, Madrid.
- (1755), “Las desigualdades de los hombres”,
- Ruiz M. Patricio (2003), La Función de las Autoridades Mineras CEPAL, Naciones Unidas, Serie Recursos Naturales e Infraestructura LC/L 1911-P/E, Mayo, Santiago, Chile.
- Seminario-Taller Internacional (2002), Autoridades Locales de Pueblos y Distritos Mineros de América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, CEPAL octubre.
- Servicio de Impuestos Internos de Chile Tratados de Libre Comercio y Tratados para evitar la doble Tributación, 2004-2005, <http://www.sii.cl/tlc/tlc.htm>.
- SustainAbility, Pacto Global y PNUMA (2005), La ONG del siglo XXI. En el mercado por el mercado. SustainAbility y Fundación Ecológica y desarrollo, España.
- Sustainability & Global Compact (2004), *Gearing Up: From corporate responsibility to good governance and scalable solutions*, London.
- The Fraser Institute (2005): *Economic Freedom of the World 2004 Data*. <http://www.freetheworld.com/>
- United Nations, A/RES/42/21 Report of the World Commission on Environment and development 96th plenary meeting 11 December 1987 <http://www.un.org/documents/ga/res/42/ares42-187.htm>
- Unión Europea (2001), Libro Verde. Fomentar un desarrollo europeo para la responsabilidad social de las empresas. Comisión de las Comunidades Europeas, COM (2001) 366 final, Julio, Bruselas.
- Uribe A., María Victoria (1992), “Limpiar la Tierra Guerra y poder entre esmeralderos”, Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP), Bogotá.
- Villa M. Mónica (2005), La globalización, un universo ampliado para los negocios y los riesgos que involucra esa apertura, Presentación Power Point. Project Management Institute. Conference, Santiago.
- Walls, Nigel (1999), “Design and Implementation of a Model Scheme of Assistance to Small Scale Miners”, Departamento para el Desarrollo Internacional del Gobierno del Reino Unido (Department for International Development (DFID)), por Nigel Walls de Wardell Armsntrong Group, Consultive Group for Artisanal and Small-Scale Mining Development., The Word Bank, Washington, septiembre.
- Weber, Max (1964), *Economía y Sociedad: esbozo de sociología comprensiva*, Fondo de Cultura Económica, México.
- WSSD (2002), Political Declaration: From our origins to the future. Johannesburg Declaration on Sustainable Development. World Summit on Sustainable Development, Johannesburg, A/CONF.199/L.6, 2 September, Johannesburg South Africa.





NACIONES UNIDAS

Serie

CEPAL

recursos naturales e infraestructura

## Números publicados

45. Sistema de cobro electrónico de pasajes en el transporte público, Gabriel Pérez (LC/L.1752-P), No de venta S.02.II.G.63, (US\$ 10,00), junio del 2002. [www](#)
46. Balance de la privatización de la industria petrolera en Argentina y su impacto sobre las inversiones y la competencia en los mercados minoristas de combustibles, Roberto Kozulj (LC/L.1761-P), N° de venta: S.02.II.G.76, (US\$10,00), julio del 2002. [www](#)
47. Gestión del agua a nivel de cuencas: teoría y práctica, Axel Dourojeanni, Andrei Jouravlev y Guillermo Chávez (LC/L.1777-P), N° de venta S.02.II.G.92 (US\$ 10,00), septiembre del 2002. [www](#)
48. Evaluación del impacto socio-económico del transporte urbano, en la ciudad de Bogotá. El caso del sistema de transporte masivo transmilenio, Irma Chaparro (LC/L.1786-P), N° de venta S.02.II.G.100, (US\$ 10,00) septiembre del 2002. [www](#)
49. Características de la inversión y del mercado mundial de la minería a principios de la década de 2000, H. Campodónico y G. Ortiz (LC/L.1798-P), N° de venta S.02.II.G.111, (US\$ 10,00), octubre del 2002. [www](#)
50. La contaminación de los ríos y sus efectos en las áreas costeras y el mar, Jairo Escobar (LC/L.1799-P), N° de venta S.02.II.G.112, (US\$ 10,00), diciembre del 2002. [www](#)
51. Evolución de las políticas hídricas en América Latina y el Caribe, Axel Dourojeanni y Andrei Jouravlev (LC/L.1826-P), N° de venta S.02.II.G.133, (US\$ 10,00), diciembre del 2002. [www](#)
52. Trade between Caribbean Community (CARICOM) and Central American Common Market (CACM) countries: the role to play for ports and shipping services, Alan Harding y Jan Hofmann (LC/L.1899-P), Sales No.: E.03.II.G.58, (US\$ 10,00), May, 2003. [www](#)
53. La función de las autoridades en las localidades mineras, Patricio Ruiz (LC/L.1911-P), N° de venta S.03.II.G.69, (US\$ 10,00), junio del 2003. [www](#)
54. Identificación de obstáculos al transporte terrestre internacional de cargas en el Mercosur, Ricardo J. Sánchez y Georgina Cipoletta Tomasian (LC/L.1912-P), N° de venta S.03.II.G.70, (US\$ 10,00), mayo del 2003. [www](#)
55. Energía y desarrollo sostenible: Posibilidades de financiamiento de las tecnologías limpias y eficiencia energética en el Mercosur, Roberto Gomelsky (LC/L.1923-P), N° de venta S.03.II.G.78 (US\$ 10,00), junio del 2003. [www](#)
56. Mejoramiento de la gestión vial con aportes específicos del sector privado, Alberto Bull, (LC/L. 1924-P), N° de venta: S.03.II.G.81, (US\$ 10,00), junio del 2003. [www](#)
57. Guías Prácticas para Situaciones Específicas, Manejo de Riesgos y Preparación para Respuesta a Emergencias Mineras, Zoila Martínez Castilla, (LC/L.1936-P), N° de venta: S.03.II.G.95, (US\$ 10,00), junio del 2003. [www](#)
58. Evaluación de la función y el potencial de las fundaciones mineras y su interacción con las comunidades locales Germán del Corral, (LC/L.1946-P), N° de venta S.03.II.G.104, (US\$ 10,00), julio del 2003. [www](#)
59. Acceso a la información: una tarea pendiente para la regulación latinoamericana, Andrei Jouravlev, (LC/L.1954- P), N° de venta S.03.II.G.109, (US\$ 10,00), agosto del 2003. [www](#)
60. Energía e pobreza: problemas de desenvolvimiento energético e grupos sociais marginais em áreas rurais e urbanas do Brasil, Roberto Schaeffer, Claude Cohen, Mauro Araújo Almeida, Carla Costa Achão, Fernando Monteiro Cima, (LC/L.1956-P), N° de venta: P.03.II.G.112, (US\$ 10,00), septiembre del 2003. [www](#)
61. Planeamiento del desarrollo local, Hernán Blanco (LC/L. 1959-P), N° de venta: S.03.II.G.117, (US\$ 10,00), septiembre del 2003. [www](#)
62. Coherencia de las políticas públicas y su traducción en esquemas regulatorios consistentes. Caso del diesel oil en Chile, Pedro Maldonado G., (LC/L.1960-P), N° de venta: S.03.II.G.116, (US\$ 10,00), agosto del 2003. [www](#)
63. Entorno internacional y oportunidades para el desarrollo de las fuentes renovables de energía en los países de América Latina y el Caribe, Manlio Coviello (LC/L.1976-P), N° de venta: S.03.II.G.134, (US\$ 10,00), octubre del 2003. [www](#)
64. Estudios sobre los convenios y acuerdos de cooperación entre países de América Latina y el Caribe, en relación con sistemas hídricos y cuerpos de agua transfronterizos, María Querol, (LC/L.2002-P), N° de venta:S.03.II.G.163 (US\$ 10.00), noviembre del 2003. [www](#)
65. Energías renovables y eficiencia energética en América Latina y el Caribe. Restricciones y perspectivas. Hugo Altomonte, Manlio Coviello, Wolfgang Lutz, (LC/L.1977-P) N° de venta: S.03.II.G.135 (US\$ 10,00), octubre del 2003. [www](#)

66. Los municipios y la gestión de los recursos hídricos, Andrei Jouravlev, (LC/L.2003-P), N° de venta S.03.II.G.164 (US\$10.00) octubre del 2003. [www](#)
67. El pago por el uso de la infraestructura de transporte vial, ferroviario y portuario, concesionada al sector privado, Ricardo Sánchez, (LC/L.2010-P), N° de venta S.03.II.G.172 (US\$10.00), noviembre del 2003. [www](#)
68. Comercio entre los países de América del Sur y los países de la Comunidad del Caribe (CARICOM): el papel que desempeñan los servicios de transporte, Ricardo Sánchez y Myriam Echeverría, (LC/L.2011-P), N° de venta S.03.II.G.173 (US\$10.00), noviembre del 2003. [www](#)
69. Tendencias recientes del mercado internacional del petróleo, Ariela Ruiz-Caro, (LC/L.2021-P), N° de venta S.03.II.G.183 (US\$10.00), diciembre del 2003. [www](#)
70. La pequeña minería y los nuevos desafíos de la gestión pública, Eduardo Chaparro Ávila (LC/L.2087-P), N° de venta S.04.II.26 (US\$ 10,00) abril del 2004. [www](#)
71. Situación y perspectivas de la minería aurífera y del mercado internacional del oro, Ariela Ruiz-Caro, (LC/L.2135-P) N° de venta S.04.II.64 (US\$ 10,00) julio del 2004. [www](#)
72. Seguridad y calidad del abastecimiento eléctrico a más de 10 años de la reforma de la industria eléctrica en países de América del Sur, Pedro Maldonado y Rodrigo Palma (LC/L.2158-P), N° de venta S.04.II.86 (US\$ 10,00) julio del 2004. [www](#)
73. Fundamentos para la constitución de un mercado común de electricidad, Pedro Maldonado (LC/L.2159-P), N° de venta S.04.II.87 (US\$ 10,00) julio del 2004. [www](#)
74. Los servicios de agua potable y saneamiento en el umbral el siglo XXI, Andrei Jouravlev, (LC/L.2169-P), N° de venta S.04.II.G.98 (US\$10,00), julio del 2004. [www](#)
75. Desarrollo de infraestructura y crecimiento económico: revisión conceptual, Patricio Rozas y Ricardo Sánchez (LC/L.2182P), N° de venta S.04.II.G.109 (US\$ 10,00) agosto del 2004. [www](#)
76. Industria minera de los materiales de construcción. Su sustentabilidad en Sudamérica, Marcela Cárdenas y Eduardo Chaparro (LC/L.2186-P), N° de venta S.04.II.G.114 (US\$ 10,00), octubre del 2004. [www](#)
77. La industria del gas natural en América del Sur: situación y posibilidades de integración de mercados, Roberto Kozulj (LC/L.2195-P), N° de venta S.04.II.122 (US\$ 10,00) octubre del 2004. [www](#)
78. Reformas e inversión en la industria de hidrocarburos de países seleccionados de América Latina, Humberto Campodónico, (LC/L.2200-P), N° de venta S.04.II.130 (US\$ 10,00) octubre del 2004. [www](#)
79. Concesiones viales en América Latina: situación actual y perspectivas, Alberto Bull (LC/L.2207-P), N° de venta S.04.II.G.131 (US\$10,00), septiembre del 2004. [www](#)
80. Mercados (de derechos) de agua: experiencias y propuestas en América del Sur, Andrei Jouravlev (LC/L.2224-P), N° de venta S.04.II.G.142 (US\$10,00), noviembre del 2004. [www](#)
81. Protección marítima y portuaria en América del Sur, Ricardo J. Sánchez, Rodrigo García, María Teresa Manosalva, Sydney Rezende, Martín Sgut (LC/L.2226-P), N° de venta S.04.II.G.145 (US\$ 10.00), noviembre del 2004. [www](#)
82. Puertos y transporte marítimo en América Latina y el Caribe: un análisis de su desempeño reciente, Ricardo J. Sánchez (LC/L.2227-P), N° de venta S.04.II.G.146 (US\$ 10.00), noviembre del 2004. [www](#)
83. Perspectivas de sostenibilidad energética en los países de la Comunidad Andina, Luiz Augusto Horta (LC/L.2240-P), N° de venta S.04.II.G.160 (US\$ 10,00), septiembre del 2004. [www](#)
84. Determinantes del precio *spot* del cobre en las bolsas de metales, Juan Cristóbal Ciudad (LC/L.2241-P), N° de venta S.04.II.G.161 (US\$ 10,00), octubre del 2004. [www](#)
85. Situación y tendencias recientes del mercado del cobre, Juan Cristóbal Ciudad, Jeannette Lardé, Andrés Rebolledo y Aldo Picozzi (LC/L.2242-P), N° de venta S.04.II.G.162 (US\$ 10,00), octubre del 2004. [www](#)
86. El desarrollo productivo basado en la explotación de los recursos naturales, Fernando Sánchez Albavera (LC/L.2243-P), N° de venta S.04.II.G.163 (US\$ 10.00), diciembre del 2004. [www](#)
87. La mujer en la pequeña minería de América Latina: El caso de Bolivia, Eduardo Chaparro (LC/L.2247-P), N° de venta S.05.II.G.5 (US\$ 10,00), marzo del 2005. [www](#)
88. Crisis de la industria del gas natural en Argentina, Roberto Kozulj (LC/L.2282-P), N° de venta S.05.II.G.34 (US\$ 10,00), marzo del 2005. [www](#)
89. Bases conceptuales para la elaboración de una nueva agenda sobre los recursos naturales, Fernando Sánchez Albavera (LC/L.2283-P), N° de venta S.05.II.G.35 (US\$ 10,00), marzo del 2005. [www](#)
90. Administración del agua en América Latina: situación actual y perspectivas, Andrei Jouravlev (LC/L.2299-P), N° de venta S.05.II.G.38 (US\$ 10,00), marzo del 2005. [www](#)
91. Situación y perspectivas de la minería metálica en Argentina, Oscar Prado (LC/L.2302-P), N° de venta S.05.II.G.47 (US\$ 10,00), abril del 2005. [www](#)
92. Los recursos naturales en los tratados de libre comercio con Estados Unidos, Ariela Ruiz-Caro (LC/L.2325-P), N° de venta S.05.II.G.68 (US\$ 10,00), mayo del 2005. [www](#)
93. Privatización, reestructuración industrial y prácticas regulatorias en el sector telecomunicaciones, Patricio Rozas Balbontín (LC/L.2331-P), N° de venta S.05.II.G.82 (US\$ 10,00), junio del 2005. [www](#)

94. Provisión de infraestructura de transporte en América Latina: experiencia reciente y problemas observados, Ricardo J. Sánchez y Gordon Wilmsmeier (LC/L.2360-P), N° de venta S.05.II.G.86 (US\$ 10,00), agosto del 2005. [www](#)
95. Condiciones y características de operación de la industria minera en América Latina, durante el bienio 2004-2005, Eduardo Chaparro y Jeannette Lardé (LC/L.2371-P), N° de venta S.05.II.G.113 (US\$ 10,00), septiembre del 2005. [www](#)
96. Entidades de gestión del agua a nivel de cuenca: experiencia de Argentina, Victor Pochat (LC/L.2375-P), N° de venta S.05.II.G.120 (US\$ 10,00), septiembre del 2005. [www](#)
97. Bridging infrastructural gaps in Central America: prospects and potential for maritime transport, Ricardo Sánchez and Gordon Wilmsmeier (LC/L.2386-P), Sales No.: E.05.II.G.129, (US\$ 10,00), September, 2005. [www](#)
98. Conceptos, instrumentos mecanismos y medio de fomento en la minería de carácter social en México, Esther Marchena León y Eduardo Chaparro (LC/L.2392-P), N° de venta S.05.II.G.135 (US\$ 10,00), septiembre del 2005. [www](#)
99. Las industrias extractivas y la aplicación de regalías a los productos mineros, César Polo Robilliard (LC/L.2393-P), N° de venta S.05.II.G.136 (US\$ 10,00), septiembre del 2005. [www](#)
100. La volatilidad de los precios del petróleo y su impacto en América Latina Fernando Sánchez-Albavera y Alejandro Vargas, (LC/L.2389-P), N° de venta S.05.II.G.132 (US\$ 10,00), septiembre del 2005. [www](#)
101. Integrando economía, legislación y administración en la administración del agua, Andrei Jouravlev (LC/L.2389-P), N° de venta S.05.II.G.132 (US\$ 10,00), octubre del 2005.
102. La seguridad vial en la región de América Latina y el Caribe, situación actual y desafíos, Rosemarie Planzer (LC/L.2402-P), N° de venta S.05.II.G.149 (US\$ 10,00), octubre del 2005. [www](#)
103. Ciudades puerto en la economía globalizada: alcances teóricos de la arquitectura organizacional de los flujos portuarios, José Granda (LC/L.2407-P), N° de venta S.05.II.G.154 (US\$ 10,00), noviembre del 2005. [www](#)
104. Conectividad, ámbitos de impacto y desarrollo territorial: el caso de Chile, Oscar Figueroa (LC/L.2418-P), N° de venta S.05.II.G.165 (US\$ 10,00), diciembre del 2005. [www](#)
105. Sociedad, mercado y minería. Una aproximación a la responsabilidad social corporativa, Eduardo Chaparro Ávila (LC/L.2435-P), N° de venta S.05.II.G.181 (US\$ 10,00), diciembre del 2005. [www](#)

- 
- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago de Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: [publications@eclac.cl](mailto:publications@eclac.cl).
  - Disponible también en Internet: <http://www.cepal.org/> o <http://www.eclac.org>

Nombre: ..... Actividad: ..... Dirección: ..... Código postal, ciudad, país: ..... Tel.: ..... Fax: ..... E-mail: .....
---