
Revista Virtual REDESMA

marzo 2009

Vol. 3(1)

Aportes para comprender la dimensión económica de la sustentabilidad de la minería

Eduardo Chaparro-Ávila*

* Oficial de Asuntos Económicos
División de Recursos Naturales e Infraestructura
Cepal

Resumen

La minería concebida como actividad acorde con los principios de la sustentabilidad es un imperativo ético y económico, además de herramienta que contribuye en la consecución de las Metas del Milenio. La falta de cuidado ambiental, la irresponsabilidad fiscal y las malas relaciones comunitarias han sido, y son aún, algunas malas prácticas que organismos y acuerdos internacionales coadyuvan a erradicar. Las buenas prácticas pueden lograrse a través de estrategias asumidas por mineros, vecinos y autoridades, sobre la base de la información, el diálogo y el acuerdo comunitario. La práctica de la Responsabilidad Social juega un rol importante en esta dirección; complementariamente, algunos lineamientos adicionales de estrategias pueden ser efectivos para las buenas prácticas en la minería.

Introducción

¿Toda la minería es mala, hay una minería verde? ¿Puede haber un comercio justo de minerales?, ¿cuáles son los factores ambientales que inciden en la economía minera? Son todas preguntas muy en boga en los últimos tiempos, preguntas que el ciudadano común, no iniciado en los arcos de esta actividad se hace sobre una industria cuestionada, de mucha exposición pero no por sus operadores, quienes de manera sistemática buscan el perfil más bajo posible y sí, más bien, por su opositores. Industria en general poco conocida más allá de sus actores productivos y que hoy carga el lastre de las negativas experiencias del pasado; y desconocida en los actuales cambios que ha dado en procura de marchar acorde con los tiempos en los cuales la sustentabilidad es un imperativo ético y por supuesto, económico.

Pero es curioso que en general el público no se pregunte, en medio de la ola de manifestaciones anti mineras que recorre a los países de América, si es posible que no exista la minería.

De manera categórica se puede decir que el mundo y la humanidad no pueden darse el lujo de acabar las labores mineras, más aún, no se puede desconocer que la minería es una poderosa herramienta que sin ir muy lejos, contribuye de manera evidente en la consecución de las Metas del Milenio.

En efecto la lucha contra la pobreza implica un trabajo de buena calidad; la lucha contra el hambre y la ignorancia implica la necesidad de contar con instrumentos didácticos y pedagógicos e infraestructura básica que ha sido construida sobre la base de productos aportados por la industria extractiva. Son mucho más seguros los fertilizantes minerales como el K20 que los abonos químicos; piénsese que no habría posibilidad de cirugías si no existieran metales como el acero y el níquel, y la vida diaria sería menos rápida si no contásemos con la sal.

Esta aseveración no puede dejar de lado la otra cara de la moneda. Las malas prácticas mineras, la falta de cuidado ambiental, la irresponsabilidad fiscal y las malas relaciones comunitarias, todas ellas aún presentes en diversos grados y estratos de la actividad minera, conducen al efecto opuesto, es decir, a alejarnos de la consecución de las ansiadas y nobles Metas del Milenio.

¿A quiénes debiera interesarles estos factores?; ¿quiénes tendrían que asumir consideraciones económicas para determinar la sustentabilidad en la industria minera? La respuesta es una sola: los mineros y sus vecinos junto con las autoridades, deben asumir que hay una dimensión económica en la sustentabilidad y que ésta debe incluir aspectos como la valora-

ción económica de la dimensión ambiental en la toma de decisiones.

Antes de continuar, es preciso advertir que el uso de la expresión vecinos, es deliberado, no es retórico e implica que los proyectos se insertan en comunidades reales de las cuales son vecinos; y que ellos, los vecinos, son en realidad en la mayoría de los casos, anfitriones de los mineros, y en ocasiones los vecinos, también son mineros.

De los tres grandes grupos de actores: mineros, vecinos y autoridades, en este documento se dará énfasis a los mineros, para mostrar cómo ellos se acercan al tema, a través de algunas consideraciones básicas:

- que la sustentabilidad puede ser un negocio,
- que la sustentabilidad garantiza la continuidad minera en el tiempo,
- que la sustentabilidad aporta excelentes relaciones con la comunidad circundante,
- que la sustentabilidad implica satisfacer las demandas sociales de responsabilidad y compromiso con el ambiente.

La sustentabilidad en el negocio minero

La sustentabilidad tiene un significado dentro del negocio minero, y tanto los operadores como los productores mineros asumen dentro de sus estrategias de sustentabilidad, que hay que promoverla desde distintos ángulos: el social, el económico y el político. Pero para que esos ángulos tomen la forma de un poliedro armónico y sustentable, debe haber una ligazón, un hilo conductor que los reúna y mantenga unidos, y la única forma en que sobrevivirá hoy cualquier proyecto minero es respetando y practicando los valores de la comunidad en la cual se inserta el proyecto.

Eso no es algo que se pueda desarrollar de manera mecánica; antes que nada hay que emprender una cuidadosa y en extremo respetuosa cartografía social, delicada y responsable, guardando la confidenciali-

dad y reserva propias para poder luego emprender la cartografía geológica.

Para ello, Lo Quemoy se impone y ya muchas organizaciones empresariales mineras entienden y comienzan a practicar: la imperiosa necesidad de dar información real verificable y verificada desde el primer momento de su llegada a una zona específica. Hay que recordar que por lo general, parte de las características del minero es su obsesiva postura de mantener un bajo perfil, evitar los discursos y no tener mucha trascendencia pública. Es algo imbuido en todas las organizaciones mineras y no por ello no es de extrañar que haya resistencia a que la información fluya; se puede dar el caso de organizaciones renuentes a mostrar sub-proyectos y dar a conocer sus planes de trabajo.

Esto último no se puede confundir con la protección legal que tiene toda persona civil o jurídica a manejar información de manera confidencial, por ejemplo información contable o tributaria, a la que terceros sólo pueden acceder por mandato judicial.

Ahora bien, frente a conceptos como el de la Responsabilidad Social, en donde es necesario reconocer que existe la responsabilidad empresarial y la corporativa, las cuales tienen paralelismos pero tienen también aspectos que las diferencian en cuanto a obligaciones y objetivos. La primera de ellas ha de presentar el proyecto y asumir un compromiso de permanencia sustentable armónica y participación real efectiva, medible y supervisada con la comunidad que aloja al proyecto; la responsabilidad corporativa debe representar a toda la industria y ésta debe estar preparada para rechazar las malas prácticas que enlodan a la industria en su conjunto.

Pero por sobre todo hay que afirmar que hoy, las empresas, los gobiernos y las comunidades, como actores del ciclo minero, entienden que si no existe una factibilidad ambiental no habrá posibilidad alguna de desarrollar con éxito un nuevo emprendimiento minero.

Es oportuno detenerse en ampliar un poco el precepto de informar desde el primer momento. Incurrir en

demoras o no ejecutar una correcta y, principalmente, sincera estrategia para que un proyecto minero sea parte de los procesos de sostenibilidad de una comunidad, puede resultar en el fracaso total del proyecto, un desastre económico para los accionistas, y un grave perjuicio corporativo para TODA la industria responsable.

La historia reciente muestra dos casos en donde hay un consenso generalizado sobre los efectos negativos de no contar con la comunidad, de informar mal o a deshoras, o de no considerar la opinión de los ciudadanos, como lo que ha acontecido en los casos de Tambo Grande y de Esquel.

Como nunca antes, las comunidades han dejado de ser una figura literaria para tomar vida y actuar como entes con organización, y por sobre todo, con derecho a voz. No menos cierto es que hay un enorme número de hechos que prueban que se ha pretendido usurpar la vocería y representación de las comunidades; hay quienes en la mayor parte de los casos bajo el impulso de buenas intenciones, incurren en la misma equivocación del otro lado de la mesa, al pretender suplantar a las comunidades que dicen representar, hecho que confunde, llegando a similares y erradas interpretaciones de la lectura de la realidad social; esto es fuente de confusión y fracaso de las conversaciones y diálogo previstos para diseñar y llegar a acuerdos serios, progresivos, sostenibles y respetuosos entre los protagonistas del ya mencionado ciclo minero.

Por ello es fundamental comprender y trabajar en todos los sectores y entre todos los actores para que esa representatividad sea considerada como vital en el momento de iniciar los diálogos, así como de proporcionar las informaciones debidas y de asumir y pactar los compromisos. Ello implica costos, no siempre mensurables en los primeros momentos, o tal vez ex-post, pero que deben ser estimados como uno de los ítems a ser incluidos en todo presupuesto de exploración. No hacerlo es exponerse a perder tiempo, dinero, y en consecuencia, a frustrar un proyecto, y por sobre todo, causar daño a las comunidades y por ende a la industria.

Principios internacionales como respaldo de las buenas prácticas en la minería

Es tan importante el aspecto del diálogo y acuerdo comunitario, lo mismo que observar buenas prácticas que conduzcan a una armónica y respetuosa relación entre un proyecto y una comunidad, que organizaciones tales como el Banco Mundial han desarrollado estrategias financieras que garanticen la sustentabilidad, y que tienen como piso conceptual una especie de decálogo que se ha denominado los Principios de Ecuador, junto con las normas de la Corporación Financiera Internacional del mismo Banco.

Estos principios corresponden a una iniciativa de los diez bancos más importantes del mundo y su 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. Ello consiste en que las entidades bancarias consideran criterios ambientales y sociales en el financiamiento de grandes proyectos de inversión y un compromiso de parte de la entidad bancaria para realizar un seguimiento de la aplicación de las normas identificadas en las guías, que las entidades y organismos beneficiados se comprometieron a cumplir so pena de encarecer el crédito en cuestión o no proporcionar préstamos a los proyectos donde el prestatario no puede ni, o no quiere conformarse con esa política y los correspondientes procesos ambientales y sociales.

Como es de suponer, solicitar un crédito a una entidad presupone la obligatoriedad de cumplir con estas normas y eso por supuesto, implica también arriesgarse a severos problemas de incumplimiento o por inhibirse de aceptar esas condiciones. Más aún, hay programas de supervisión de cumplimiento de las obligaciones adquiridas y la posibilidad de la comunidad de cuestionar el desempeño ambiental de las ejecutoras de proyectos financiados por esta vía. Estas cobran una importancia económica estratégica muy alta.

A estas iniciativas hay que sumar los conocidos Principios de Caux Round Table (CRT), red internacional que entiende que la responsabilidad corporativa mun-

dial tiene un papel determinante en la reducción de las amenazas socio-económicas en contra de la paz y estabilidad de las naciones. Por supuesto en este recuento hay que considerar los Principios Globales de Sullivan (1.977), código de conducta relacionado con los derechos humanos, cuyo objetivo fue persuadir a las compañías inversionistas de USA en Sudáfrica que trataran a los empleados sudafricanos con igualdad de derechos civiles y laborales al igual que lo hacían con los extranjeros y estadounidenses.

Por su parte, las Naciones Unidas relanzaron en noviembre de 1999 los “Principios Globales de Sullivan para la RSC para animar a las compañías internacionales a apoyar la justicia económica, social y política en todos los lugares del mundo en donde desarrollan algún tipo de negocio. El relanzamiento, fue hecho por el entonces Secretario General Kofi Annan quien 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”.

Si bien es cierto que desastres como el de Exxon Valdez han dejado amargas experiencias, no deja de ser alentador que también haya dejado entre otras cosas, nuevos mecanismos para valorar las compensaciones a los afectados por los desastres ambientales. En el mismo sentido, los Principios CERES (Coalition for Environmentally Responsible Economies Principles, 1989) como respuesta al desastre ecológico en Alaska. Todo ello motiva a algunas organizaciones ambientales e inversionistas a formar una instancia que promueva mejores normas de gestión ambiental en las empresas.

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) información al público, i) compromiso de gestión, y j) auditorías y reportes.

Uno de los objetivos 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 muy valorada por el público “inversionistas concientes” como una garantía de la preservación de los bienes públicos y privados.

Ahora bien, quienes asuman en el sector minero el desafío de desarrollar planes y programas que se podrían denominar “verdes”, deben comprender que estos deben ser estables y seguros en el tiempo y no estar sometidos al vaivén de las decisiones corporativas, pues han de ser manejadas además como el resultado de un compromiso social, corporativo y comunitario. Tal compromiso debe ser adquirido y refrendado luego de una participación comunitaria, informada, libre y deliberante, básica como requisito indispensable para que tenga validez social, ética y operativa.

Esto tendrá como ventaja adicional innegable, la vinculación de la inversión minera en las posibilidades de sembrar la tributación, su propia inversión social y por sobre todo el apoyo de los ciudadanos en una conexión durable con el desarrollo local post minería.

Sin duda alguna esto implica un profundo involucramiento de todos los elementos de la organización minera con los principios proclamados en los acuerdos, y en los desarrollos corporativos; es decir, desde el más alto ejecutivo hasta el trabajador anónimo del proyecto deben apropiarse y ejecutar los mandatos de respeto a la comunidad y el cumplimiento de los acuerdos.

Este involucramiento pasa por otro aspecto crucial y crítico, vinculado con un aspecto mencionado atrás cual es el de la representatividad, y tiene que ver con evitar el fomento del caudillismo o validar las acciones y pretensiones de caudillos que no consulten el verdadero interés comunal, hecho que generara como ganancia diafanidad y por ende, en el flujo libre, oportuno y exacto de los fondos asignados a las buenas prácticas.

Estrategias para las buenas prácticas

¿Qué estrategias seguir para asegurar todo lo anterior? ¿Cómo tener certeza de que la representatividad es la real y las buenas prácticas se entronizarán en el diario vivir de un proyecto minero? Veamos algunas:

Delimitación del concepto de Responsabilidad Social del Estado en la gestión de los recursos naturales:

Habrá que reconocer que es muy probable que en términos reales, pragmáticos y jurídicos, el Estado no tiene ni se le puede adjudicar Responsabilidad Social, pues tiene algo que se llama Responsabilidad Política y es a ella a la que está sometido.

A veces ciertas expresiones cunden como moda y se extienden para cubrir amplios aspectos de la actividad humana. Hoy el concepto de responsabilidad social está en todas partes y ya se habla incluso de Responsabilidad Social Universitaria, por ejemplo, pero el Estado y su representante, el gobierno sólo puede hacer aquello que le ordena la ley; no puede por más que quiera cualquiera de sus agentes ir más allá. Hacerlo, muchas veces facilita la corrupción o da lugar a problemas administrativos de gestión, pues esto está conectado de manera directa con el erario público. Es cosa distinta que el Estado, con sus leyes reglamentos y acciones, facilite y promueva que los agentes -sociedad civil, empresariado ONG's- diseñen ejecuten o actúen con Responsabilidad Social.

Establecimiento de mecanismos de cooperación para lograr un equilibrio entre las valoraciones endógena y exógena de los recursos naturales:

El cuidado del capital natural obliga a que quienes se refieran a éste, que no actúen por impresiones emocionales o sensoriales sino, basado en un conocimiento exhaustivo de su importancia, funciones, posibilidades, limitaciones y potencialidades y esto debe ser transversal en toda la sociedad (el Estado, comunidades y organizaciones empresariales y sociales) y evitar juicios *a priori*, exageraciones y por sobre todo mala información a la comunidad que no está obligada a ser experta en estos temas.

Fijación de políticas y mecanismos operativos que permitan una clara compatibilidad entre la "responsabilidad social empresarial" y la "competitividad auténtica"

Los gobiernos no pueden esperar que, so pretexto de Responsabilidad Social, los proyectos realicen obras trabajos y tareas que le corresponde al Estado mismo, pues ello incita a la construcción de enclaves, etapa ya superada de la minería, y se impide que la renta minera se vea en obras y se destine a gastos de funcionamiento y no de inversión; pero además, eso agota los proyectos y, dado que la industria minera es una actividad "tomadora" de precios, no siempre se da en las dimensiones esperadas o exigida por los gobiernos y eso resta competitividad a un proyecto o puede deteriorar la factibilidad económica del mismo.

Asociadas a estas estrategias están otras tales como:

- Diferenciación entre RS y el mercadeo social.
- Redefinición de las formas internacionales de contratación comercial, introduciendo el concepto de "cotización sustentable".
- Definición de criterios para establecer la corresponsabilidad entre los productores y consumidores internacionales de recursos naturales.
- Diseño de instrumentos para captar parte de las rentas derivadas de situaciones excepcionales de mercado.
- Organización de un ajuste energético mundial.
- Establecimiento de un fondo mundial para el manejo y superación de los pasivos ambientales.
- Que quienes sean poseedores de reconocida experiencia, sean los operadores permitidos para desarrollar operaciones mineras en América Latina y el Caribe, y que se pueda verificar esa experiencia.
- Que tenga con al menos cuatro años de anticipación, asumidas, adoptadas y en ejecución, políticas corporativas de responsabilidad so-

cial, y desarrollo sustentable y buenas prácticas.

- Que tengan un claro reconocimiento en su país de origen de tal manera que se pueda pedir de manera oficial certificación sobre su existencia y trayectoria empresarial.

Sobre este punto, se recomienda al lector dos documentos producidos en la División de Recursos Naturales e Infraestructura de la CEPAL, Naciones Unidas, que ilustran de una manera distinta y poco conocida las realidades del aporte socioeconómico de la industria minera en América Latina. Del primero de ellos se extrae el cuadro siguiente, con el cual se ejemplifica cómo un desarrollo minero orgánico y consistente puede contribuir a crear una amplia base de desarrollo local que impulse el campo social y productivo.

Hoy todos hablan de la estrella ascendente del desarrollo en América Latina, que es el Perú, pero éste autor considera que si bien hay aportes de otras áreas no puede verse ese crecimiento sin contar con los recursos y la inyección que ha significado esta actividad en ese país. La minería en el Perú ha desarrollado todo un proceso de participación, que si bien no está

libre de conflictos ha aportado recursos muy considerables a la erradicación de la pobreza en la sierra peruana y al potenciamiento económico del país como estrella ascendente en el firmamento de las inversiones internacionales, tal como se aprecia en las cifras del documento de Santillana mencionado atrás.

Desafíos pendientes

Son muchas las tareas, muchas las dudas y los interrogantes, y son muchas las deudas de la industria minera, tal como puede evidenciarse en el tema de los pasivos ambientales; pero sin duda alguna, los países deben reflexionar sobre la tremenda responsabilidad que se tiene al definir si se quiere o no, la industria minera, y qué clase de minería es la que se quiere. Ésa es quizás la pregunta más importante alrededor de este asunto. El debate está abierto y es de esperar que, mediante un ejercicio participativo, con conocimiento e información, con más razón que pasión, para que por paradoja, se pueda dar cauce a la pasión que se debe tener al pensar en el futuro de los pueblos y se pueda contribuir a su enriquecimiento.

indicador	unidad	periodo	Chile	Antofagasta
Crecimiento ocupación	%	1990-2006	41	65
Ingreso promedio hogar	ch\$ miles	2005	461	629
Años de educación formal	años	2003	10,2	10,9
Tasa analfabetismo global	%	2003	4	0,7
Mortalidad general	Por mil habs.	2004	5,4	4,4
Mortalidad infantil	< 1 año por mil nacidos vivos	2004	8,4	7,4
(MGD) Acceso a agua potable	%	2003	92,3	98,3
(MGD) Desempleo jóvenes	(18 a 24 años) %	2003	23,3	18,8
(MGD) Acceso a Internet	%	2005	5,8	7,7

Indicadores socioeconómicos

fuelle: Desarrollo Humano en Zonas Mineras de Chile (CEPAL)