

# **Gobernabilidad e Industrias Extractivas en Ecuador, Perú y Guatemala: el Caso de la Minería<sup>1</sup>**

**Jose De Echave**

## **RESUMEN**

América Latina es una de las regiones del mundo con mayor abundancia de recursos naturales y en la última década ha vivido una etapa de expansión de industrias extractivas como la minería metálica, gas y petróleo. En el presente informe hacemos un análisis de los aspectos relevantes de esta nueva etapa de expansión, enfatizando los casos de Ecuador, Guatemala y el Perú.

Hacemos referencia a las políticas relacionadas con las industrias extractivas que fueron implantadas en la década del 90, como parte de un proceso mayor de reforma estructural y a los conflictos que se generaron como consecuencia del crecimiento acelerado de una actividad como la minería.

También abordamos el desafío pendiente de la gobernabilidad y el hecho que las comunidades rurales continúan cuestionando aspectos centrales del modelo implantado, que ha tenido como sector privilegiado a las industrias extractivas. Realidades como las de Ecuador, Guatemala y Perú, son un claro ejemplo que en las zonas de influencia de las industrias extractivas todavía se plantean retos adicionales para construir relaciones de respeto, donde se evite cualquier forma de marginación y se refuercen estrategias de concertación y tolerancia.

## **EXECUTIVE SUMMARY**

Latin America is one of the regions of the world with the greatest abundance of natural resources and during the last decade, has experienced the expansion of extractive industries such as mining for metals, gas and oil. In this policy discussion paper we analyse the relevant aspects of this new stage of expansion, emphasizing on the cases of Ecuador, Guatemala and Peru.

We make reference to the policies related to the extractive industries that were implemented during the 1990s as part of a larger structural reform process, and to the conflicts generated as a consequence of the accelerated growth of the mining activity in these countries.

We also take on the overdue challenge of governance and the fact that rural communities continue to question central aspects of the implemented model, which holds the extractive industries as a privileged sector. The experiences of Ecuador, Guatemala and Peru are clear examples that there are still challenges in the areas affected by extractive industries, such as building relationships of respect which avoid any type of marginalization and strengthening strategies for reconciliation and tolerance.

---

<sup>1</sup> Elaborado por José De Echave C.

## **I. A MANERA DE ANTECEDENTE: UN NUEVO *BOOM* MINERO EN MEDIO DE PROGRAMAS DE AJUSTE ESTRUCTURAL**

La década del 90 fue un periodo de cambios importantes en las industrias extractivas, sobre todo en la de minería metálica. Para comenzar, hubo una expansión importante del área geográfica dedicada a esta actividad<sup>2</sup>: la minería no solo se expandió en los denominados países mineros tradicionales, sino que comenzó a mostrar una inusitada actividad en nuevos países que abrieron sus fronteras a la inversión minera. En América Latina, al mismo tiempo que la inversión creció en Chile, México, Perú y Bolivia<sup>3</sup>; también lo hizo en Argentina, Ecuador, Venezuela en América del Sur y Honduras, Guatemala, entre otros países en América Central. En otras regiones del planeta se dieron situaciones similares.

Otra tendencia importante de la minería en los 90, es la reorientación de los flujos de la inversión, predominantemente hacia el Sur<sup>4</sup>. Por ejemplo, mientras América Latina, a inicios de la década del 90, apenas recibía el 12% de la inversión minera mundial, cinco años más tarde pasó a captar el 28% y a finales de la década e inicios de la actual alrededor del 33%.

La expansión y la relocalización de la inversión minera estuvo impulsada por diversos factores: entre los factores externos, podemos mencionar la recuperación de los precios de los minerales en la primera mitad de los 90 y la necesidad de ampliar las reservas e identificar nuevos yacimientos luego de una década que muchas regiones estuvieron cerradas a la exploración. Todo ello coadyuvó a que los flujos de inversión crecieran.

Sin embargo, este proceso también fue impulsado por las políticas de reformas puestas en marcha en la mayoría de países del Sur. En la década de 1990, en la mayoría de las naciones mineras emergentes se pusieron en marcha reformas estructurales impulsadas entre otros organismos por el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y los bancos de desarrollo regionales.

Estas políticas favorecieron la privatización de las empresas públicas en industrias extractivas y crearon condiciones muy favorables para que los flujos de inversión se dieran, permitiendo que las corporaciones mineras internacionales tengan acceso a recursos que hasta entonces habían sido limitados. El Banco Mundial propugnaba que la inversión en minería y otros sectores extractivos era un instrumento importante en la lucha por erradicar la pobreza y sin duda este organismo jugó un rol gravitante, que se puede resumir en los siguientes aspectos:

- Desde una perspectiva programática, impulsó la reforma de la legislación minera que retomó una orientación de apertura, muy favorable al desarrollo de las inversiones, sobre todo para las empresas transnacionales. Un efecto relacionado con todas las políticas de reforma estructural impulsadas por el Banco Mundial fue el apoyo decidido al proceso de privatizaciones que redujo de manera sustantiva, en la década del 90, la participación de las empresas estatales en el sector minero en todo el mundo.

---

<sup>2</sup> El número de países con actividad minera pasó de 105 en 1990, a 151 a mediados de la misma década.

<sup>3</sup> Reconocidos como países tradicionalmente mineros.

<sup>4</sup> América Latina, África y Asia.

- Avalando y financiando directamente proyectos mineros de envergadura. No hay que olvidar que entre 1993 y el 2001 el minero se convirtió en uno de los principales sectores para las inversiones del Banco Mundial, financiando, por ejemplo, sólo en América Latina a 27 proyectos mineros de envergadura. Asimismo, el lograr el cofinanciamiento del Banco Mundial representó para las empresas mineras un importante aval para conseguir recursos complementarios en las entidades privadas de financiamiento internacional.
- Igualmente, es importante señalar que el Banco Mundial, a través de su brazo financiero, la Corporación Financiera Internacional, comenzó a tener participación accionarial en proyectos mineros en la región.

### **América Latina y las nuevas políticas relacionadas con las industrias extractivas**

América Latina es un buen ejemplo de todas estas tendencias. A lo largo de toda la década del 90, en varios países de la región se comenzó a apostar por la implementación de un conjunto de políticas que tuvieron como orientación principal la apertura de sus economías: a las políticas de estabilización le siguieron un conjunto de reformas estructurales que redefinieron el funcionamiento de la mayoría de economías de los países de la región.

En este sentido uno de los aspectos centrales del proceso de reforma estructural, fue priorizar sectores productivos que en principio contaban con ventajas para competir en los mercados externos. Dentro de esta estrategia, actividades vinculadas a las industrias extractivas, debían jugar un rol estelar en la salida productiva que proponía el nuevo esquema de funcionamiento económico.

Es así que en el Perú, por ejemplo, en tan solo un año (1991), se estableció un programa completo de reformas estructurales. Se promulgaron una serie de dispositivos legales que buscaron dar estabilidad a los inversionistas, ofreciendo una gama de garantías que aseguraban la estabilidad jurídica y tributaria, así como reglas claras al momento de adquirir bienes y acciones de empresas del Estado y, una nueva política que flexibilizaba las relaciones laborales. Al mismo tiempo la protección de las legislaciones ambientales, ley de tierras y de comunidades y poblaciones indígenas, cedían terreno frente al marco normativo relacionado con la actividad minera. Todo este proceso culminó en el Perú con la promulgación de una nueva Ley General de Minería<sup>5</sup> y la nueva Constitución Política de 1993, que terminaron de consolidar las reformas y el escenario favorable para las inversiones en las industrias extractivas.

En Guatemala, un país con menor tradición minera en la región, en 1997 se promulgó una nueva Ley de Minería, el Decreto 48-97, que declaró de utilidad y necesidad pública la explotación de hidrocarburos, minerales y demás recursos naturales no renovables. La nueva ley buscó corregir el marco legal precedente que era percibido como excesivamente reglamentario e impulsó la creación de las denominadas áreas especiales de interés minero, con el objetivo agilizar la localización y evaluación de los depósitos para proceder al aprovechamiento inmediato de los mismos.

---

<sup>5</sup> Promulgada el 4 de junio de 1992.

En Ecuador, cuya economía ha estado más vinculada a las actividades de hidrocarburos que a las de minería metálica, en 1991 se promulgó una nueva Ley de Minería que buscó promocionar esta actividad en ese país. La posterior Constitución Política de 1998, precisa que todos los recursos no renovables pertenecen al Estado y su explotación se realizará de acuerdo al interés nacional y las leyes de la materia.

En este contexto, la región comenzó a vivir una nueva etapa de expansión de la minería y en general de otras industrias extractivas. Latinoamérica pasó a recibir el mayor flujo de inversión en exploración tanto minera (ver siguiente cuadro), como petrolera y de gas.

**Presupuestos de exploración minera por regiones**

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<i>América Latina</i>	26,5	28,2	26,0	27,9	27,2	28,1	28,3	28,8	25,8	23,6	21,8
<i>África</i>	9,7	12,1	12,3	15,8	16,4	14,7	12,5	13,8	14,8	17,1	16,1
<i>Asia/Pacíf.</i>	8,2	9,4	11,5	10,5	9,3	7,7	8,5	6,6	4,9	4,2	4,4
<i>Australia</i>	21,0	20,1	19,8	18,5	19,0	19,3	17,3	17,5	17,6	15,5	14,7
<i>Canadá</i>	13,6	12,8	14,0	11,5	12,0	12,1	14,9	16,6	18,3	21,5	19,6
<i>Estados Unidos</i>	15,7	10,8	9,4	8,6	8,4	9,8	10,0	7,9	7,2	7,0	8,0
<i>Resto del Mundo</i>	5,3	6,6	6,9	7,2	7,7	8,3	8,4	8,7	11,4	11,1	15,4
<i>Total</i>	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

## II. LA DIMENSIÓN SOCIAL DE LA EXPANSIÓN MINERA

Sin lugar a dudas, el principal conflicto social que ha enfrentado la minería en los últimos años ha sido precisamente con las poblaciones vecinas a sus operaciones. Si bien en estricto éste no ha sido un conflicto nuevo, se convirtió en los últimos años en un conflicto global que se ha repetido con similares características en varias regiones del mundo<sup>6</sup>.

La disputa por el control y el manejo de recursos naturales entre empresas mineras y comunidades rurales ha sido un elemento central del conflicto. Las poblaciones y sus organizaciones se han visto como una suerte de guardianes de los ecosistemas frente a la llegada de un actor externo como es el caso de las empresas mineras<sup>7</sup>, constituyéndose principalmente las comunidades campesinas e indígenas, en el principal actor social o grupo de resistencia al avance de la minería y otras actividades extractivas, lideradas por la inversión transnacional.

Queda claro que la percepción de poblaciones enteras en países como Ecuador, Guatemala y el Perú, es que la expansión territorial de la minería ha carecido de control y de instrumentos que permitan la protección de sus derechos y una adecuada gestión que salvaguarde recursos naturales en el país. La presencia de las empresas, incluso desde la etapa de exploración, ha ejercido una fuerte presión sobre el control y manejo de recursos naturales que son estratégicos para la vida de estas poblaciones.

Un informe del propio Banco Mundial, luego de concluir un proceso que revisa su rol jugado en la promoción de industrias extractivas en diferentes partes del mundo<sup>8</sup>, confirma esta percepción. En el informe se señala que “la misión del Grupo del Banco Mundial es mitigar la pobreza mediante el desarrollo sostenible. Si el Banco va a tener un rol en las industrias extractivas, deberá ser porque dicho rol contribuya a la ejecución de su misión. Por consiguiente, las operaciones del Grupo del Banco en los sectores de la industria extractiva deben satisfacer criterios estrictos para asegurar que contribuyan al crecimiento equitativo y sostenible”. El mismo informe señala que un análisis auspiciado por el propio Banco Mundial, fundamentado en tres estudios de caso en Perú, Tanzania e Indonesia, “países que han experimentado programas de ajuste estructural y reformas institucionales del Banco Mundial y el FMI, vinculados con el desarrollo de los sectores extractivos”, arrojó los siguientes resultados:

- A pesar de los esfuerzos del Banco Mundial por mejorar el desempeño social y ambiental de los sectores extractivos, la expansión de estos sectores bajo el tutelaje de programas de reforma estructural, ha dado como resultado costos sociales y ambientales innecesariamente elevados, y en algunos casos, la exacerbación de vulnerabilidades macroeconómicas.
- Los resultados económicos, sociales y ambientales negativos involuntarios de los programas de reforma estructural, han sido causados por fracasos de mercados, política o instituciones que se dejaron, o bien sin corregir, o fueron creadas por el ajuste estructural y las reformas políticas/institucionales.

---

<sup>6</sup> Con igual intensidad, se han reproducido conflictos entre empresas mineras y comunidades locales en diferentes países de América Latina, Asia y África.

<sup>7</sup> DE ECHAVE, JOSÉ: “*Construyendo un proceso de toma de decisiones frente a operaciones mineras*”, CooperAcción, 2001.

<sup>8</sup> Extractive Industries Review: *Consultation on the future role of the World Bank Group in the Extractive Industries*. Informe en Borrador, versión 21 de agosto 2003.

- La colaboración del Banco Mundial con el FMI sobre programas de ajuste estructural asociadas con las industrias extractivas ha sido inefectiva con respecto a objetivos de desarrollo social y ambiental.

Una revisión del marco legal en el tema minero, ambiental, de los derechos comunitarios, en países como Guatemala, Ecuador y el Perú, confirma esta perspectiva y le da respaldo a la posición de las comunidades y sus organizaciones. Leyes muy permisivas y que al mismo tiempo recortaron derechos básicos de las comunidades: el derecho a la participación ciudadana, al acceso a la información y a la protección de sus recursos.

En este escenario se empezaron a reproducir diferentes conflictos vinculados a industrias extractivas en estos países: casos como el San Marcos en Guatemala, Tambogrande en Perú y los recientes conflictos en la localidad de El Pangui, provincia de Zamora en la Cordillera El Condor en el Ecuador, son algunos ejemplos de una larga lista de conflictos que caracterizaron la expansión minera en estos países.

Las respuestas de las poblaciones han sido variadas. Si bien en un inicio las comunidades enfrentaron el conflicto minero de manera desarticulada, sin mayor apoyo y asesoría; gradualmente se fueron conociendo algunos casos de conflictos que llamaron la atención de algunos organismos que trabajan tanto la problemática ambiental como la de derechos humanos. También se iniciaron procesos de articulación de organizaciones de comunidades tanto por zonas, regiones y en algunos casos a nivel nacional. Las redes que se fueron construyendo desplegaron un enorme esfuerzo para apoyar a las poblaciones en conflicto tanto en las antiguas como en las nuevas zonas mineras. El enfoque inicial fue básicamente de defensa de los derechos económicos, sociales y culturales de las poblaciones frente a las operaciones mineras; sin embargo, gradualmente las acciones se orientaron también a cuestionar el marco legal vigente que generaba un escenario adverso que afectaba sus derechos y que beneficiaba a las empresas mineras, en especial los grupos transnacionales.

### **Los tipos de conflicto, las movilizaciones populares contra la minería y las consultas ciudadanas**

Los conflictos ocurridos en la última década en estos países pueden ser clasificados de diferentes maneras: por escalas y tipos de producción, por los diferentes impactos (ambientales, sociales, económicos, culturales, etc.), tipos de población (rurales y urbanas), etc. Un esquema alternativo de clasificación, que puede ayudar a simplificar y agruparlos para el análisis tiene que ver con los conflictos ocurridos en las antiguas y en las nuevas zonas mineras.

Como ya ha sido señalado, la minería creció en la última década en los antiguos países mineros como el Perú y en otros donde esta actividad no había sido relevante; es el caso de Ecuador y Guatemala. Por lo general, en las antiguas zonas mineras, pese a las fuertes críticas a la acción de las empresas mineras en esos territorios, las demandas de las poblaciones se orientaron para que cambien drásticamente las condiciones previas y se reconozcan los derechos económicos, sociales y culturales que habían sido afectados por la presencia de la minería. Se buscaba construir una relación de respeto que pueda

permitir empatar la presencia de esta actividad con las aspiraciones que tienen las poblaciones por mejorar sus condiciones de vida. En este primer grupo de conflictos destacan varios casos en el Perú, como el de la provincia de Yauli en Junín, considerada recientemente como una de las diez zonas más contaminadas en todo el planeta, las comunidades ribereñas del Lago de Junín, entre la región de Junín y Pasco, afectadas por las antiguas operaciones mineras en la zona; las de Espinar en el Cusco, vecinas a la mina de Tintaya, hoy en día de propiedad del grupo minero suizo Xstrata.

Un segundo grupo de casos involucran a las zonas donde no hay antecedentes de actividad minera y donde las poblaciones muestran una seria resistencia a la entrada de la minería en sus territorios. Casos como el de Tambogrande en el Perú o el de Sipacapa en el departamento de San Marcos en Guatemala y el ya mencionado en El Panguí, en la provincia de Zamora en el Ecuador; son un buen ejemplo de poblaciones que le dicen no a la actividad minera. La visión de estas poblaciones es que la minería no forma parte de su enfoque de desarrollo y que por el contrario su presencia les va a impactar de manera negativa.

El rechazo a la entrada de la actividad minera en estas localidades implicó que se desarrollen mecanismos de movilización y acciones diversas, entre las que se pueden citar la organización de consultas ciudadanas. En la localidad de Tambogrande en el Perú, se organizó la primera consulta ciudadana vinculada a la actividad minera en América Latina en junio del año 2002 y el resultado fue un contundente rechazo al proyecto minero que pretendía desarrollar la empresa canadiense Manhattan Minerals en su territorio<sup>9</sup>. El ejemplo fue seguido en Esquel, una ciudad en la provincia de Chubut en la Patagonia Argentina, donde en marzo del año 2003 se organizó un plebiscito que terminó con el rechazo del proyecto minero de oro de la también canadiense Meridian Gold; y finalmente en Sipacapa, San Marcos, Guatemala: el 18 de junio del año 2005, los pobladores de esa localidad votaron en contra del proyecto de oro y plata de la empresa Montana Exploradora, subsidiaria de Glamis Gold.

La organización de consultas y el debate alrededor de estos casos que resultaron emblemáticos en toda la región puso en la agenda la necesidad de discutir a fondo el tema de la gobernabilidad vinculada a las industrias extractivas. El cuestionamiento a los marcos legales vigentes ha sido un elemento central levantado por las comunidades y sus organizaciones, así como la demanda de crear verdaderos mecanismos de participación ciudadana.

Si bien tanto en Guatemala, como en Ecuador y el Perú, los respectivos Estados habían ratificado el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, las consultas en las zonas de influencia de industrias extractivas no han sido aplicadas por las autoridades públicas. Por ejemplo en el caso de Guatemala, el año 1996 fue ratificado el Convenio 169 como parte de los Acuerdos de Paz en ese país, buscando que en el nuevo escenario se garanticen los derechos de los pueblos Mayas. Sin embargo, las licencias de exploración y explotación avanzaron en los 22 departamentos de ese país, ocupando

---

<sup>9</sup> “El NO ganó con 25 381 votos, o sea el 93,95% de los votos emitidos, tomando en cuenta los votos nulos y los votos en blanco. La tasa de ausentismo fue del 26,8%, un promedio aceptable ya que la votación no era obligatoria —contrariamente a la práctica vigente en el caso de elecciones oficiales— y que la tasa de ausentismo en las elecciones generales de 2001 había sido del 15% en el distrito”<sup>9</sup>. RIGHTS AND DEMOCRACY de Canadá: Informe de la misión de observación de la consulta vecinal de Tambogrande, Perú.

la mayoría tierras indígenas; el caso mencionado de las operaciones de Glamis Gold en las Tierras Altas de la provincia de San Marcos es un buen ejemplo: el Consejo Nacional de Pueblos Indígenas de Guatemala denunció que las actividades de la empresa violaba los derechos protegidos por el Convenio 169 de la OIT. En mayo de 2005 la Procuraduría de los Derechos de Guatemala emitió un informe que cuestiona si la licencia de la empresa minera debería ser revocada debido a la falta de cumplimiento gubernamental del mencionado convenio<sup>10</sup>.

En Ecuador, si bien la Constitución Política (de 1998) reconoce expresamente –en concordancia con lo prescrito en el Artículo 6° del Convenio 169° de la OIT<sup>11</sup>– el derecho de los pueblos indígenas de ser consultados sobre la exploración y explotación de los recursos naturales ubicados en los territorios que poseen tradicionalmente, las empresas de industrias atractivas señalan que esta disposición colisiona con otra de igual jerarquía: el Artículo 247° de la misma Carta Política, señala que todos los recursos no renovables pertenecen al Estado y su explotación se realizará de acuerdo al interés nacional y las leyes de la materia. Esta situación ha provocado que en la práctica los mecanismos de consulta no hayan sido aplicados cuando las autoridades de Ecuador han entregado concesiones para la exploración y explotación minero energética. Recientemente, en agosto del año 2000, en ese país se emitió el Decreto Ley N° 2000 – 1, el mismo que modificó la Ley de Hidrocarburos incorporando un artículo referido de manera específica a la implementación de consultas ciudadanas<sup>12</sup>; sin embargo esta norma fue declarada inconstitucional por el Tribunal Constitucional ecuatoriano, mediante sentencia No. 193-2000-TP, publicada el 29 de diciembre del año 2000.

En el caso del Perú, el derecho de consulta de los pueblos indígenas no se encuentra reconocido expresamente en la legislación peruana, sin embargo si ha sido ratificado el Convenio 169 de la OIT<sup>13</sup>, lo cual significa que se convierte en Ley de la República, en concordancia con el Artículo 55° de la Constitución. Las normas sectoriales peruanas establecen procedimientos administrativos generales de consulta ciudadana en donde las comunidades pueden participar. Así, el Reglamento Ambiental para las Actividades de Exploración Minera, aprobado por el Decreto Supremo N° 038-98-EM, establece en su Artículo 6° el procedimiento de aprobación del estudio de Evaluación Ambiental (EA), como requisito para la aprobación de actividades de exploración. De acuerdo a dicho dispositivo, la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros (DGAAM) del

---

<sup>10</sup> Ver Informe de la Red Internacional para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Grupo de Trabajo sobre Responsabilidad de las Corporaciones. Consulta sobre Derechos Humanos y la Industria Extractiva. Página 12. Ginebra, 10-11 de Noviembre 2005.

<sup>11</sup> Ratificado por ese país el 15 de mayo de 1998.

<sup>12</sup> “Art.- ... *Consulta*. Antes de la ejecución de planes y programas sobre exploración o explotación de hidrocarburos, que se hallen en tierras asignadas por el Estado ecuatoriano a comunidades indígenas o pueblos negros o afroecuatorianos y, que pudieren afectar el ambiente, Petro Ecuador, sus filiales o los contratistas o asociados, deberán consultar con las etnias o comunidades. Para ese objeto promoverán asambleas o audiencias públicas para explicar y exponer los planes y fines de sus actividades, las condiciones en que vayan a desarrollarse, el lapso de duración y los posibles impactos ambientales directos o indirectos que puedan ocasionar sobre la comunidad o sus habitantes. De los actos, acuerdos o convenios que se generen como consecuencia de la consultas respecto de los planes y programas de exploración y explotación se dejará constancia escrita, mediante acta o instrumento público. Luego de efectuada la consulta, el ministerio del ramo, adoptará las decisiones que más convinieran a los intereses del Estado.

<sup>13</sup> Ratificado por la Resolución Legislativa N° 26253, Publicada en el Diario Oficial El Peruano, el 02 de diciembre de 1993.

Ministerio de Energía y Minas (MEM) deberá poner a disposición de los interesados un resumen de la solicitud de aprobación del EA por un plazo de veinticinco (25) días y hará público el inicio de este proceso de consulta mediante publicaciones en el Diario Oficial El Peruano y uno de circulación en la Región donde se encuentra la zona de exploración. La ciudadanía puede presentar sus observaciones al EA durante el referido plazo.

Sin embargo, en el Perú como ocurre en la gran mayoría de países de la región, las comunidades encuentran serias limitaciones para concretar una participación adecuada que sea oportuna e informada. Por un lado los procedimientos administrativos se realizan en zonas alejadas a sus localidades<sup>14</sup>, los plazos son muy cortos y no cuentan con el respaldo y la asesoría técnica que les permita procesar la información contenida en expedientes técnicos complejos y que pueda ser divulgada en sus diferentes estamentos.

En suma, la revisión de las disposiciones que existen en Ecuador, Guatemala y el Perú permite afirmar que la participación ciudadana no está garantizada y los mecanismos existentes resultan insuficientes para lograr un consentimiento informado por parte de las comunidades vecinas a las operaciones de las empresas extractivas.

### **La perspectiva de las empresas: la licencia social como propuesta**

Las empresas mineras han realizado una cerrada defensa del marco legal y proponen que las reglas de juego se mantengan estables para que se siga dando un clima favorable para la inversión y el desarrollo de nuevos proyectos. La alternativa de los grupos mineros se ha orientado principalmente a crear mecanismos voluntarios de autorregulación, como son los códigos de conducta, que buscan definir criterios de comportamiento para el desarrollo de sus actividades en un entorno favorable.

El desarrollo de estos mecanismos voluntarios o de autorregulación de la industria minera, ha tenido como mensaje central el reconocimiento de ciertas externalidades negativas como consecuencia de sus actividades, que sin embargo pueden ser controladas sin necesidad de crear nuevos instrumentos de regulación pública. Esto definitivamente plantea un debate de fondo sobre la manera de enfrentar los diferentes conflictos en las zonas de influencia de la actividad minera: el dilema es por lo tanto entre autorregulación o regulación pública.

En América Latina, la mayoría de empresas mineras cuentan hoy en día con códigos de conducta que abordan temas como la transparencia, equidad, el respeto a las diversidades étnicas, el diálogo, la salud y seguridad ocupacional y la búsqueda de armonizar los intereses empresariales y productivos con el desarrollo sostenible de la sociedad. Una revisión global de los códigos de conducta voluntarios, ya sea por empresa o grupos industriales, puede darnos una idea sobre la utilidad efectiva de estos instrumentos. Un informe publicado por Oxfam América<sup>15</sup> nos da insumos al respecto, ya que presenta una suerte de balance de las experiencias de códigos voluntarios. Entre los principales aspectos positivos de los códigos, el informe destaca que:

---

<sup>14</sup> La capital del Perú o en su defecto las ciudades más importantes de la región.

<sup>15</sup> Ver Mining Ombudsman: Annual Report 2001 – 2002. Oxfam Community Aid Abroad. November 2002.

- Han servido para elevar el desempeño y las normas de la industria.
- Dan algunas ventajas a las poblaciones que pueden utilizarlos para hacer responsables a las empresas si no los cumplen.
- Pueden producir cambios de largo plazo en los trabajadores de las empresas sobre aspectos que van más allá de su actividad.
- Por lo general, las normas también se extienden a los proveedores que prestan servicios a las empresas.

Entre las debilidades identificadas, el informe señala que, se constata con frecuencia que hay una diferencia sustancial entre lo que se dice en el código y lo que finalmente se hace en las zonas de influencia; además, estos instrumentos carecen de mecanismos de sanción y de sistemas independientes de monitoreo y evaluación: los representantes de las mismas empresas actúan como legisladores, jueces y jurado de sus propias actividades, sin participación de terceras partes<sup>16</sup>.

Por otro lado, el mismo informe de Oxfam América cita un análisis realizado por la OCDE<sup>17</sup> de 246 códigos voluntarios, que permitió identificar que estos instrumentos no incorporan normas universales mínimas como las establecidas en el sistema internacional de derechos humanos. También se señala, como un vacío importante, que estos códigos no proporcionan a los denunciantes el acceso a mecanismos adecuados para plantear sus demandas.

Sobre el debate de fondo, *autorregulación o regulación pública*, el informe de Oxfam, señala con mucha claridad que “no considera los mecanismos voluntarios como una alternativa a la regulación estatal”. Lo cierto es que pese a los conceptos vertidos, declaraciones y pactos firmados, a las empresas mineras les sigue costando llevar a la práctica, políticas y sistemas coherentes con el discurso de responsabilidad y licencia social para operar; en general, la lista de conflictos mineros ha continuado aumentando en los diferentes países, pese al desarrollo de códigos de conducta por empresa y de manera corporativa.

Quizás una de las principales limitaciones es que la lógica de la responsabilidad social corporativa y la licencia social para operar, tiene como principal característica la verticalidad: viene desde las propias empresas y pasando por diferentes etapas, busca llegar a las comunidades. Como la lógica de la responsabilidad social está diseñada en función de hacer viable el desarrollo de la minería, no es en la práctica permeable a una participación intensiva o a que se pueda invertir el procedimiento: es decir a que la dinámica también pueda venir desde las comunidades y generar de esta manera relaciones interactivas que rompan la verticalidad.

Por lo tanto, el desafío pendiente consiste en seguir avanzando en la construcción de nuevas herramientas que permitan la transformación de los conflictos para que allí donde sea factible el desarrollo minero este se dé con una lógica donde prime el respeto entre poblaciones y empresas extractivas.

---

<sup>16</sup> Por ejemplo, en el caso del Código de la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía de Perú., su cumplimiento está a cargo de un Comité Consultivo integrado por los Past Presidents de este organismo.

<sup>17</sup> Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico, que agrupa a las principales economías industrializadas.

### **III. EL DESAFÍO DE LA GOBERNABILIDAD Y LA CONSTRUCCIÓN DE UN ESCENARIO DISTINTO**

La Revisión de las Industrias Extractivas, realizada por el Banco Mundial se interrogó sobre si el rol que vienen jugando las industrias extractivas podía ser modificado. Y la respuesta de los responsables del proceso fue “no hay otra opción, tiene que cambiarse”<sup>18</sup>. Para ello se propone que industrias extractivas deberían interiorizar sus costos sociales y ambientales manteniéndose dentro de los límites impuestos por los ecosistemas; los beneficios se deben distribuir equitativamente en las regiones y además deberán ser utilizados de tal manera que contribuyan a desarrollar el capital humano y ambiental por igual. Es evidente que en el caso los países de América Latina no se han seguido estos criterios, lo que explica en gran medida el descontento y la multiplicación de conflictos en la última década, que están asociados con la expansión de las industrias extractivas que en la actualidad continua.

Se trata por lo tanto de asumir el desafío de impulsar un proceso que busque redefinir una visión global de la minería y el rol que puede desempeñar en el desarrollo de las regiones. ¿Cuáles son los posibles ejes de trabajo de esta iniciativa? ¿Qué se le puede pedir al Estado, a las empresas mineras y a las propias poblaciones?

Todo indica que se debería definir una agenda de trabajo con el objetivo de construir un marco legal e institucional que, identificando los vacíos existentes, promueva un nuevo contrato social en las zonas de influencia de las industrias extractivas. Ello implica diseñar mecanismos de regulación complementarios, desarrollar nuevas y mayores capacidades en los diferentes grupos de interés de la minería y generar los recursos necesarios que permitan enfrentar el desafío de la pobreza y el desarrollo en las regiones mineras.

Uno de los aspectos determinantes de la nueva agenda es la gobernabilidad para el sector de industrias extractivas. La evolución reciente de la minería y otras actividades, muestran serios problemas de gobernabilidad y la carencia de una institucionalidad adecuada que pueda impulsar una actividad minera vinculada con los objetivos del desarrollo.

Países como Ecuador, Guatemala y Perú presentan una débil gobernabilidad que se expresa tanto a nivel macro como a nivel sectorial. El conjunto de instituciones vinculadas a la minería, a la gestión ambiental y a la promoción del desarrollo en estos países, no han contado con las capacidades ni con las herramientas para gestionar de manera adecuada los conflictos y convertirlos en una oportunidad.

El desafío por lo tanto es construir una institucionalidad acorde con las demandas actuales, que tenga una real capacidad de gestión para manejar la dimensión social y ambiental del desarrollo sostenible en las zonas de influencia de la actividad minera. Esto implica, por ejemplo, revisar el papel que han desempeñado diferentes dependencias estatales vinculadas con la problemática minera.

---

<sup>18</sup> Banco Mundial. Revisión de las Industrias Extractivas. Versión 21 de agosto 2003.

Muchas veces las empresas señalan que a ellas se les exigen cosas que los Estados deberían hacer; pero a la vez no se identifica que los Estados no cumplen con esas funciones por su propia debilidad y la carencia de competencias, capacidades e instrumentos. El fortalecimiento de la gestión pública vinculada a las industrias extractivas es un aspecto determinante para la construcción de un escenario de gestión equilibrada, independiente y de colaboración entre los diferentes grupos de interés. Es únicamente de esta manera que los organismos del Estado peruano, encargados de la gestión ambiental y social en las zonas de influencia de industrias extractivas como la minería, podrán recuperar la confianza de las poblaciones y superar la percepción que su actuación no es neutral y carece de competencia.

Algunos de esos componentes pasan por ejemplo:

- Por recuperar para el país un enfoque transectorial en su política ambiental. La propia Revisión de las Industrias Extractivas del Banco Mundial señala que los programas de reforma estructural han tenido como efecto el debilitamiento de las normas ambientales. Como lo hemos podido comprobar, los casos de Ecuador, Guatemala y Perú, son un muy buen ejemplo de esta situación.

Por lo tanto, un objetivo claro es contar con autoridades ambientales autónomas, que sean a la vez eficientes, que recuperen credibilidad para la gestión pública y que aseguren la supervisión e implementación de instrumentos para la protección ambiental. Ello implica que la gestión ambiental de la actividad minera no dependa, como sucede actualmente, de los Ministerios de Energía y Minas, entidades que tienen al mismo tiempo la misión de promover las inversiones en minería.

Una nueva gestión ambiental para actividades como la minería también implica el fortalecimiento de las capacidades de prevención de impactos, tanto desde la fase inicial como en la etapa de cierre de los proyectos, ya que se busca impedir que el legado de pasivos ambientales aumente; que se promuevan evaluaciones integradas; que se desarrollen guías metodológicas rigurosas, que se incorporen nuevos instrumentos para el ordenamiento territorial y la zonificación económica y ecológica; y que se exija una mayor calidad en los estudios ambientales de acuerdo a los mejores estándares internacionales. Por otro lado, los recursos financieros para hacer frente a costos ambientales potenciales deben estar asegurados en fondos intangibles. Adicionalmente, usando el principio de precaución, una política ambiental eficiente debería prohibir el uso de tecnologías de alto riesgo.

- Por la creación de un mecanismo efectivo para la recepción y atención de las quejas de las comunidades, autoridades locales y otros actores de las zonas de influencia de las industrias extractivas. La ausencia de mecanismos efectivos para la gestión y la transformación de los conflictos relacionados con estas industrias ha sido uno de los vacíos más evidentes en todos estos años, lo que ha provocado que la intervención de las autoridades competentes se dé muchas veces a destiempo, sin estrategias y capacidades adecuadas. Además, las competencias de diferentes autoridades estatales no han sido claramente delimitadas. En los países mencionados los Ministerios de Energía y Minas, las autoridades ambientales, las oficinas de la Defensoría del Pueblo, no han

desarrollado estrategias articuladas y en muchos casos han terminado compitiendo, mostrando ineficacia en el manejo de los conflictos sociales.

En el informe sobre industrias extractivas del Banco Mundial se habla de la necesidad de crear la figura de un Oficial de Quejas que permita una atención oportuna para encausar los conflictos en el camino del diálogo y la colaboración. En ese sentido ya existen algunas experiencias interesantes de oficinas para el tema minero, como es el caso del Ombudsman para la Minería de Australia de OXFAM Community Aid Broad, que asume casos que involucran a empresas australianas en el mundo y que ha tenido una intervención destacada en varios casos en diferentes países.

Si bien los conflictos en las zonas de influencia de las industrias extractivas involucran a poblaciones diversas, el informe del Banco Mundial hace hincapié en la situación de los pueblos indígenas. Estas poblaciones perciben hoy en día entre sus amenazas principales el avance de actividades como la minería, frente a la cual precisan no contar con verdaderos mecanismos de control y de defensa de sus derechos. Luego de varios años de expansión minera, es evidente que muchos proyectos han sido desarrollados sin una evaluación adecuada de las consecuencias económicas, sociales, ambientales y culturales sobre tierras que ocupan comunidades indígenas<sup>19</sup>. Realidades multiculturales como las de Ecuador, Guatemala y el Perú, plantean retos adicionales para construir una relación adecuada entre los diversos grupos de interés en las zonas de influencia de las industrias extractivas, que eviten cualquier forma de marginación y refuercen estrategias de concertación, tolerancia, fomentando la participación informada de estas poblaciones.

Una nueva institucionalidad, que genere mecanismos confiables para tramitar demandas de poblaciones diversas y de las propias autoridades locales, podría ser de suma utilidad para la gestión de conflictos y la mejora de las relaciones entre las comunidades, empresas y los Estados.

- Por definir los mecanismos que permitan mitigar los niveles de pobreza en las regiones mineras y empatar la presencia de esta actividad con las expectativas que existen por la mejora de las condiciones de vida de estas poblaciones. Esto significa mejorar los instrumentos de distribución ya existentes, como el canon, las regalías, consolidar las buenas prácticas que generan algunos contratos de transferencia de proyectos mineros y los acuerdos que vienen alcanzando comunidades y empresas mineras a través de procesos de diálogo.
- Otro aspecto que también forma parte de los componentes que impulsan mejores prácticas es el de la transparencia financiera relacionada con la gestión de los recursos que se generan por las industrias extractivas. Por ejemplo, actualmente está en curso la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas<sup>20</sup>, que se plantea como objetivo incrementar el acceso a la información sobre los pagos e ingresos de los sectores extractivos en países donde estas actividades son gravitantes. Impulsada por el Primer Ministro del

---

<sup>19</sup> Al respecto ver las recomendaciones de la Revisión de las Industrias Extractivas del Banco Mundial, sobre los pueblos indígenas (Pag. 188).

<sup>20</sup> EITI por sus siglas en inglés.

Reino Unido, Tony Blair en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de Johannesburgo en septiembre de 2002 y respaldada por el Banco Mundial, la iniciativa propone que los gobiernos, empresas extractivas, organismos internacionales, organismos no gubernamentales y otros agentes trabajen en conjunto para desarrollar un marco que promueva la transparencia de pagos e ingresos que reciben los estados por estas actividades y que deberían destinarse a promover el desarrollo. Otra iniciativa similar es la de “Publica lo que Pagas”, que desarrollan un conjunto de instituciones no gubernamentales a nivel internacional con el apoyo de la Fundación Soros.

- Pasa también por mejorar las condiciones de trabajo en el sector minero. Un informe realizado por la Oficina Internacional del Trabajo (OIT)<sup>21</sup> identifica varios aspectos críticos, entre los que figuran la tercerización del empleo minero, la inseguridad de ciertas labores, la escasa cobertura de prestaciones de salud, los sistemas acumulativos de trabajo, entre otros. La propuesta busca acercar la labor minera al concepto del trabajo decente que propone la OIT, que no es otra cosa que “un trabajo productivo desempeñado en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad, en el cual los derechos de los trabajadores se encuentran debidamente protegidos, un trabajo que cuenta con una remuneración adecuada y con una protección social apropiada”<sup>22</sup>.

Las prioridades en el tema laboral pasan por impulsar la mejora sustancial de las condiciones y el medio ambiente de trabajo, la seguridad y la salud, en general de todos los trabajadores; buscando que este esfuerzo alcance al personal de las empresas contratistas que en la actualidad son la principal fuerza laboral del sector minero y que trabajan en condiciones precarias. El incremento considerable de trabajadores contratados a través de mecanismos de intermediación laboral, refleja la manera como se han flexibilizado las relaciones laborales en la minería, con consecuencias directas en los horarios, las jornadas de trabajo, condiciones de vida y salarios, entre otros aspectos.

Sin duda alguna el crecimiento sostenido de la actividad minera en la última década provocó un rechazo sin precedentes en varios países, que ha tenido como una de sus características principales generar un movimiento articulado de poblaciones, principalmente rurales. Desde finales de la década del 90, el movimiento de contestación en torno a la actividad minera y otras industrias extractivas ha sido uno de los nuevos referentes sociales en países como Guatemala, Ecuador y Perú.

Entre la oposición absoluta a nuevos proyectos y la búsqueda de recuperar derechos afectados en las antiguas zonas mineras, las comunidades han cuestionado aspectos centrales del modelo económico que se implantó en estos países y que tuvo entre las actividades productivas privilegiadas a las industrias extractivas.

Uno de los mayores méritos del movimiento generado por las poblaciones afectadas y los casos de conflicto más emblemáticos, es haber puesto en evidencia que el desarrollo, con su imprescindible componente de crecimiento económico, debe tener

---

<sup>21</sup> Por ejemplo, el informe 145 sobre Condiciones de trabajo, seguridad y salud ocupacional en el sector minero en el Perú 2002.

<sup>22</sup> Citado en el informe 145 de la OIT.

necesariamente una dimensión ética, de respeto irrestricto a los derechos humanos, a los principios democráticos y por lo tanto a la promoción de la participación ciudadana.

Realidades como las de Ecuador, Guatemala y Perú plantean retos adicionales para construir una relación adecuada entre los diversos grupos de interés en las zonas donde se desarrollen industria extractivas como la minería metálica, gas y petróleo. El objetivo es evitar cualquier forma de marginación y reforzar estrategias de concertación, tolerancia, fomentando la participación informada de estas poblaciones. Éste sigue siendo el principal reto en la agenda de trabajo de las comunidades y de los organismos que comparten el objetivo de construir un nuevo contrato social en las zonas de influencia de las industrias extractivas.

## BIBLIOGRAFÍA

ASTE DAFFOS Juan, DE ECHAVE CÁCERES José, GLAVE TESTINO Manuel (2004): *Procesos de Concertación en Zonas Mineras en el Perú*, documento de trabajo publicado con el auspicio de la Iniciativa de Investigación sobre Políticas Mineras (IIPM) del Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo (CIID) del Canadá.

BUCKLES Daniel (2000): *Cultivar la Paz. Conflicto y colaboración en el manejo de los recursos naturales*. Canadá. IDRC.

CABRERA Myriam (2004): *La Comunicación y la Administración de Conflictos*. LABOR y CooperAcción.

DE ECHAVE, José (2001): *Construyendo un proceso de toma de decisiones frente a operaciones mineras*. Serie Minería y Comunidades, Lima, CooperAcción.

DIEZ, Alejandro (2003): *“Interculturalidad y comunidades: propiedad colectiva y propiedad individual”*. En: *Debate Agrario No. 36*. Lima.

FLORES GALINDO, Alberto: “Los mineros de Cerro de Pasco, 1900-1930”. Obras Completas. Lima . Sur. 1993.

FULLER, Norma ED. (2002): *“Interculturalidad y política: Desafíos y posibilidades”*. **Red para el desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú**. Lima.

GLAVE, Manuel A. y KURAMOTO, Juana (2000): *Minería, Minerales y Desarrollo Sustentable en Perú*, Lima, Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE).

HEISE, María; TUBINO, Fidel; ARDITO, Wilfredo (1992): *“Interculturalidad: un desafío”*. **CAAAP, Lima**.

MANRIQUE, Nelson (1999): *“La piel y la pluma: escritos sobre literatura, etnicidad y racismo”*. Sur, Casa de Estudios del Socialismo y el Centro de Informe y Desarrollo Integral de Autogestión-CIDIAG.

MINERÍA, MINERALES Y DESARROLLO SUSTENTABLE EN AMÉRICA DEL SUR (2002): *Coeditado por el Centro de Investigación y Planificación del Medio Ambiente*,

**CIPMA y El Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, IDRC-Iniciativa de Investigaciones sobre Políticas Mineras.**

MINING OMBUDSMAN (2002): *Annual Report 2001 – 2002. Oxfam Community Aid Abroad.*

ORTIZ Pablo (1999): *Apuntes teóricos conceptuales para el diseño de una propuesta metodológica de manejo de conflictos socioambientales a través de la forestería comunitaria*, Quito, Ediciones Abya.yala; FAO-FITPP; COMUNIDEC.

REMY, Felix and Gary MACMAHON (2002): *Large Mines and Local Communities: Foreign Partnerships, Building Sustainability*, Washington D.C., World Bank and International Finance Corporation.

THORP Rosemary y BERTRAM Geoffrey (1985): “Perú 1890-1977: crecimiento y políticas en una economía abierta”. Mosca Azul Editores, Fundación Friedrich Ebert y Universidad del Pacífico. Lima.

TUBINO, Fidel (2002): “Entre el multiculturalismo y la interculturalidad: más allá de la discriminación positiva”. En: “Interculturalidad y política: Desafíos y posibilidades”. **Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú. Lima**

WORLD BANK GROUP (2003): *Striking A Better Balance*, Extractive Industries Review Final Report, Washington D.C., World Bank - Mining Department.

WEBER-FAHR, Mónica (2002): *Treasure or Trouble? Mining in Developing Countries*, Washington D.C., World Bank and International Finance Corporation.

---

#### **ACERCA DEL AUTOR**

Jose De Echave: Doctor en Economía, de la Universidad de Paris, Sorbonne Nouvelle. Director Ejecutivo de CooperAccion, institucion independiente con base en Lima (Peru) para la consultoría, investigación y asesoría relacionadas con la minería y el desarrollo local. Fue consultor de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para la elaboración del estudio “Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo en el Sector Minero en el Peru.

**To leave comments:**

[http://www.focal.ca/about/comments/index\\_e.asp](http://www.focal.ca/about/comments/index_e.asp)