



## Ponencias

### ACTORES NO ESTATALES Y ENFOQUE BASADO EN DERECHOS HUMANOS

---

#### **La Cooperación ante el reto de las industrias extractivas ¿Es posible trabajar con un EBDH en estos contextos?**

*Javier Arellano*  
*Experto en políticas de Cooperación*

El Enfoque de Derechos Humanos es un marco conceptual que establece los estándares internacionales de derechos humanos como el marco normativo para evaluar el contenido del desarrollo (sus objetivos) y a la vez convierte la promoción y la protección de esos estándares en el instrumento central del desarrollo (UN, 2006, p. 15). El uso de esos estándares internacionales sirve para clarificar tanto los derechos de los individuos como las obligaciones de los Estados. En teoría, la Cooperación Internacional puede usar estos estándares para apoyar a los distintos actores en sus esfuerzos para transformar el *status quo*. La Cooperación sería un instrumento para transformar la relación entre el estado y la sociedad a través de un doble proceso:

- Fortalecer al Estado para que sea capaz de responder las demandas de los ciudadanos, especialmente de los grupos excluidos.
- Empoderar a la ciudadanía para que demanden sus derechos y participen en el diseño de las políticas que les afectan, incluyendo la regulación del comportamiento de los actores privados (empresas).

El caso de las industrias extractivas es un buen banco de pruebas para evaluar tanto las potencialidades como las limitaciones de este enfoque.

Mi presentación se centra en la actividad minera y cómo la interacción de los distintos actores involucrados impacta en la vida de las poblaciones. Específicamente analizo el caso de las grandes operaciones mineras, dejando de un lado la minería informal/artesanal que tiene su propia problemática.

Tampoco abordo de manera directa y sistemática las relaciones entre las empresas mineras y los poderes centrales del Estado. Sin embargo, haré alguna alusión a esas relaciones cuando sea necesario para entender los procesos locales.

#### **Algunas reflexiones sobre la relación entre minería y poblaciones locales**

La relación entre la actividad minera y la población que vive alrededor de los centros mineros ha sido históricamente conflictiva. Sin embargo, tanto las características de la actividad como naturaleza de los conflictos han cambiado durante las últimas décadas. Es importante tener una visión ajustada de ambos.

Durante siglos, el trabajo humano fue el principal factor productivo en el sector minero. Los conflictos en torno a las condiciones de trabajo eran los más habituales y fueron creciendo a lo largo del siglo XX con la expansión de los sindicatos. Para mitad del siglo XX la existencia de



regulación laboral más exigente y la continua disminución del precio de los metales hicieron que la minería tradicional fuera inviable (Sullivan *et al.*, 2001).

La salida a esta situación fue una revolución tecnológica en el sector minero. Se intensificó la mecanización y el uso del capital, aumentando la productividad y reduciendo el número de trabajadores necesarios. Se multiplicó la escala de las operaciones con la aparición de las grandes minas a cielo abierto que mueven y transforman cantidades hasta hace poco inimaginables de mineral. Para ello, por una parte necesita más terrenos y agua y, por otro lado, genera más desechos potencialmente peligrosos. El resultado fue que la minería moderna pasó a emplear menos trabajadores locales mientras que sus actividades tenían un mayor impacto negativo sobre las poblaciones vecinas a las operaciones.

Al principio de la década de 1990, algunos casos emblemáticos como la rebelión en Bougainville (Papua Nueva Guinea), que forzó al cierre de la mina Panguna, en ese momento la mayor mina de cobre del mundo, y la evidencia del desastre ecológico producido por la mina OK Tedi en el mismo archipiélago, pusieron en entredicho la viabilidad de la minería moderna (Filer, 1990; Filer and Macintyre, 2006). Las grandes empresas mineras internacionales sintieron que estaban perdiendo la batalla por la legitimidad social y que corrían el riesgo de que se les impusieran regulaciones mucho más estrictas que podían dañar sus intereses (Szblowski, 2007: 77).

A mediados de esa década los grandes de la industria minera mundial ya habían decidido enfrentar la situación a través de un acto público de contrición y la activa promoción de la autorregulación del sector. Adoptaron el discurso de una beneficiosa 'nueva minería' en contraposición a la irresponsable 'vieja minería'. Así, la nueva minería sería ambientalmente responsable y promotora del desarrollo local. En 1999, nueve de las mayores compañías del mundo crearon la *Global Mining Initiative* y al año siguiente pusieron en marcha el programa de investigación Minerales, Minería y Desarrollo Sustentable (MMSD) que ha marcado el futuro del sector. El programa fue muy crítico con el comportamiento de las empresas y propuso una directrices para una completa reforma de las prácticas del sector (IIED, 2002).

En 2001 se conformó el International Council of Mining and Metals (ICMM), que representa a las principales empresas mineras y que tiene como misión poner en práctica las recomendaciones del (MMSD) y promover las buenas prácticas en el sector.

Desde entonces el sector se ha convertido en uno de los más activos a la hora de promover estudios y buenas prácticas (IIED, 2003; ICMM, 2005-2009, 2006; Wise and Shtylla, 2007; ICMM, 2009).

El reto para las empresas es responder satisfactoriamente a los dos grandes problemas identificados: los problemas medioambientales y las dificultades de la minería para generar desarrollo en las comunidades de su entorno. En general, la estrategia de las empresas mineras ha sido: intentar llegar a acuerdos con las poblaciones locales a través de mecanismos como la generación de comisiones mixtas para la coordinación de actividades; la participación de las comunidades en el control de los efectos de la actividad minera sobre el medio ambiente; acuerdos para la contratación de población local y la implementación de proyectos sociales a través de iniciativas de responsabilidad social corporativa (RSC).

## **Estados mineros y empresas mineras: algunos problemas comunes y la posible respuesta desde el EBDH**

El descubrimiento de depósitos minerales con potencial comercial es normalmente visto como una oportunidad por cualquier gobierno. También por los gobiernos de los países del Sur, que ven en los recursos naturales un trampolín para salir de la pobreza. La creciente demanda de minerales de los últimos años no ha hecho sino incrementar las expectativas. La explotación de esa riqueza, bien sea directamente a través de empresas públicas (cada vez menos frecuente) o de contratos



con empresas privadas supone garantizar una fuente de divisas y de ingresos fiscales que varían en función del régimen particular del país. El aumento de precios de los últimos años y de las rentas asociadas a esta actividad ha incentivado todavía más la inversión minera.

La percepción de las poblaciones del entorno de la potencial explotación minera puede no ser tan positiva. La población afectada frecuentemente percibe la actividad minera como una amenaza para sus medios de vida, su medio ambiente o su salud. La intensidad de la oposición depende de una serie de variables como la estructura económica de la zona, el tipo de población y su densidad, el tipo de ecosistema, el tipo de mina y la tecnología empleada, etc. Ante esa oposición, los Estados suelen reaccionar justificando la actividad minera en función de la generación de riqueza y ventajas para el conjunto del país, al cual el estado representa. En esa lógica se le pide a la población que renuncie a sus intereses, a veces a sus derechos, en función del bien común.

Frente a esa perspectiva, que tiende a priorizar la maximización de los beneficios, el EBDH asume como prioritario garantizar los derechos de todas las personas. En ese sentido, se fija especialmente en los derechos de los grupos excluidos y busca su empoderamiento. El EBDH pone de relieve que no se puede sacrificar a una minoría para alcanzar un supuesto bien común.

Algunas consecuencias prácticas de la aplicación del EBDH en estas situaciones:

- El derecho a la participación de la población no puede ser ignorado (Cornwall and Nyamu-Musembi, 2004). De hecho, se va imponiendo poco a poco la necesidad de lo que se ha denominado “licencia social” para operar;
- Las poblaciones locales tienen a su disposición nuevas herramientas en sus negociaciones con los Estados y las empresas para exigir garantías en temas como derecho a un medio ambiente sano, a la preservación de su cultura y el control del territorio en el caso de pueblos indígenas. La aplicación de los estándares internacionales no se da de forma automática; pero sin duda alguna la existencia de ese marco normativo está siendo muy útil para las poblaciones locales.

¿Qué hace y qué puede hacer la Cooperación Internacional en estos casos? Ha actuado en dos líneas complementarias. Por una parte, la Cooperación oficial ha facilitado la generación de capacidades en algunos países con potencial minero para mejorar la gestión y regulación del sector. Entre esas capacidades se suele encontrar un paquete de medidas para mejorar las relaciones y la participación de la población en el entorno de operaciones mineras. Sin embargo, hay que reconocer que ese tipo de medidas no suelen ser el centro de las actividades.

En segundo lugar, y quizá más importante, durante las dos últimas décadas, y fundamentalmente a través de la financiación de programas de ONGs, ha habido un importante incremento de la conciencia de las poblaciones sobre sus derechos. Además, la creciente importancia de redes de organizaciones sociales que multiplican el impacto de las protestas locales supone un apoyo crucial para las poblaciones locales en sus negociaciones con las empresas y los estados. No obstante, también es cierto que esas redes que conectan lo local con los movimientos internacionales suelen estar guiadas por las agendas de las ONGs del Norte y sus visiones. En el futuro la Cooperación Internacional podría apoyar la generación de capacidades locales en las áreas mineras (no sólo en las capitales nacionales) y dar así voz más claramente a las poblaciones afectadas.



## **Empresas privadas: algunos problemas específicos**

Como ya he comentado, las principales empresas mineras han tratado de superar su justamente ganada mala reputación pasando a proponerse como promotoras del desarrollo de las comunidades que acogen sus actividades (ICMM, 2006). Pero la realidad sigue siendo con frecuencia diferente. Sobre el terreno nos encontramos dos tipos de problemas que impactan seriamente sobre la vida de la gente. El primero está ligado al funcionamiento práctico de los mecanismos para el control de las empresas. El segundo tiene que ver con que los estándares propuestos son asumidos por una cantidad relativamente pequeña de empresas.

Respecto al primero, comienzo con una afirmación polémica y poco popular: si yo fuera un poblador en una zona donde se ha descubierto un depósito mineral y supiera que su explotación es inevitable, sin duda alguna preferiría que una de las grandes empresas mineras internacionales se hiciera cargo de la operación.

Normalmente sus estándares sociales y medioambientales son mucho más exigentes que los de las medianas y pequeñas empresas. El costo en términos de reputación de un mal comportamiento, la capacidad financiera para invertir en tecnologías más limpias, y el mayor tamaño y rentabilidad de los depósitos que explotan parecen factores importantes para explicar esa mayor exigencia.

Sin embargo, esa tendencia general no impide que incluso las operaciones mineras más modernas y exigentes tengan una difícil convivencia con las poblaciones de su entorno. De acuerdo a mi propia investigación de campo, la debilidad del Estado y su falta de legitimidad es crucial para entender ese alto grado de conflictividad. Por una parte, los gobiernos hacen lo posible por favorecer las inversiones privadas dando facilidades fiscales, poniendo a su servicio a la policía y el ejército, flexibilizando las regulaciones que les afectan, etc. Con eso pierden a menudo la legitimidad ante sus propios ciudadanos que los perciben como cautivos de los intereses de las grandes corporaciones privadas.

Por otro lado, en línea con las tendencias políticas de las dos últimas décadas, y con el interés de las empresas de evitar en lo posible una estricta regulación estatal, los Estados han tendido a facilitar los acuerdos entre las empresas y las comunidades locales como contratos entre "privados", sin que las instituciones públicas asuman un rol más activo al nivel local. (Arellano-Yanguas, 2008).

La diferencia de poder, de capacidades técnicas y de recursos entre empresa y población local es obvia. Lo que una visión ideal presenta como una asociación beneficiosa para ambos suele esconder una realidad menos positiva. No se debe olvidar que el principal interés, a veces el único, de una empresa para relacionarse con la población es conseguir que la mina opere y le permita conseguir beneficios. Por lo tanto, ése suele ser el fin último al que se supeditan los demás. Así, la cooptación de las autoridades y los líderes locales, con la consecuente fragmentación de la organización social, y la ocultación de problemas medioambientales son frecuentes.

Paradójicamente, los programas de responsabilidad social corporativa que durante los últimos años se han vuelto tan populares fortalecen todavía más la posición de las empresas en su relación con las organizaciones sociales.

Esta situación tiene dos consecuencias en relación al desarrollo desde un Enfoque de Derechos Humanos. Primero, en esas condiciones, el derecho a la participación de la población en temas que afectan a su vida se ve fuertemente distorsionado. En segundo lugar, recursos que deberían apoyar el desarrollo local, a menudo se emplean para contentar a una parte de la población y conseguir su beneplácito, renunciando a actuaciones de mayor impacto en el largo plazo.

El segundo tipo de problemas está asociado al hecho de que la mayoría de las empresas mineras del mundo no cumplen con unos estándares tan altos. Los problemas comienzan con la



exploración. Generalmente empresas *junior* dan los primeros pasos en el desarrollo de una mina. Se trata de empresas relativamente pequeñas, con poco capital, que compran derechos y realizan trabajos de exploración. Si encuentran depósitos minerales comercialmente rentables tienden a vender los derechos a otras compañías.

Las grandes empresas internacionales compran los grandes depósitos que necesitan inversiones multimillonarias para ser desarrollados. Las empresas medianas o pequeñas se encargan de desarrollar depósitos de menor potencial pero que necesitan también menor inversión inicial.

Las empresas *junior* no tienen muchos incentivos para cuidar su relación con la población. Primero tienen prisa por entrar a explorar lo más rápidamente posible porque operan con préstamos que tienen que devolver. Cuanto antes descubran algo y vendan la operación mayores beneficios. Eso conlleva que muchas veces no respeten los procesos de consulta, que tiendan a comprar a los líderes locales, que obvien las normas de buenas prácticas internacionales, etc... Segundo, no saben si lo que se van a encontrar tiene un gran valor o no. Por lo tanto, no saben si les merece la pena cuidar la relación con la población local invirtiendo en tecnología más limpia, o en compensaciones a las poblaciones afectadas. Tercero, ellos no van a estar allí en el largo plazo, así que lo que pase con las poblaciones de los alrededores no es su mayor preocupación. Incluso si las grandes empresas les piden cada vez mayor 'calidad' en esos primeros pasos, ellos saben que lo que realmente cuenta para el negocio es encontrar un buen depósito.

Por otro lado, las operaciones medias y pequeñas, que tienen una rentabilidad económica más ajustada, tratan de ahorrar por todos los medios en la inversión inicial. Muchas veces lo hacen a costa de no invertir en tecnologías que minimicen el impacto medioambiental. Además, hay muchas minas antiguas operando con tecnología muy desfasada, que llevan generando problemas medioambientales y sociales durante muchos años. En estas condiciones no son extraños los conflictos en los que las comunidades intentan defender sus derechos a un medio ambiente sano, al control del agua, etc...

Sin embargo, en algunos casos, debido a situaciones de extrema pobreza y falta de horizontes, la población está dispuesta a negociar compensaciones económicas a cambio de su renuncia a algunos de sus derechos básicos como la salud, la seguridad, etc... Este tipo de dinámicas que no involucran a grandes empresas internacionales tienden a tener mucha menos repercusión nacional y, por supuesto, internacional.

## **Algunas ideas para la Cooperación Internacional**

¿Qué puede hacer la Cooperación Internacional para mejorar esa situación? No es fácil articular una respuesta porque a nivel local la cooperación no puede competir con la cantidad de recursos que las empresas pueden dedicar a su entorno, al menos en las épocas de bonanza por la subida de precios. Sin embargo, creo que puede haber varios ámbitos de intervención:

En el ámbito internacional el fortalecimiento de mecanismos de monitoreo de la actuación de grandes empresas extractivas. Hasta ahora las iniciativas existentes se han centrado en el tema de la transparencia tanto en los pagos como en los términos de los contratos entre las empresas y los estados (Iniciativa para Transparencia de las Industrias Extractivas, Publica lo que Pagas, Revenue Watch, etc...) Sin embargo, existe poco seguimiento de las políticas socio-ambientales y de las actividades sobre el terreno de las grandes empresas.

En los países con alto potencial minero suele haber distintas organizaciones tanto en el ámbito nacional como local que hacen seguimiento de las actividades de las empresas y que ofrecen formación a la población afectada. En muchas ocasiones otras organizaciones sociales como ONG de desarrollo, organizaciones religiosas u organizaciones de derechos humanos asumen esa tarea. El problema es que, en ocasiones, esas organizaciones tienen fuertes limitaciones técnicas que les impiden realizar su tarea de forma efectiva. La Cooperación Internacional puede



jugar un papel positivo en generar las capacidades a nivel local, pero para ello necesita más flexibilidad y rapidez de la que normalmente muestra.

La investigación académica debe jugar también un papel en la defensa de los derechos de las poblaciones. Una vez que los grandes principios están aceptados, la capacidad real de las poblaciones de beneficiarse de la explotación de los recursos naturales depende en gran medida de la implementación de políticas adecuadas. En general, existe poca investigación empírica sobre la aplicación de distintos tipos de políticas. Por desgracia, en demasiadas ocasiones enfoques ideológicos a favor o en contra de determinadas políticas sirven para la toma de decisiones. En los últimos años son las propias empresas las que están invirtiendo más recursos en financiar investigaciones que sirvan para defender sus posiciones (al menos sus posiciones básicas sobre la posibilidad de una minería promotora del desarrollo).

La experiencia dice que, por desgracia, la modificación de políticas de explotación de recursos naturales que afectan a poblaciones locales ha necesitado la existencia de conflictos. Sin embargo, no todo conflicto genera cambios positivos para la población. Se necesita que existan capacidades de negociación y de intermediación que transforme el conflicto hacia mecanismos institucionales que asuman las necesidades reales de las personas (Bebbington and Bury, 2009). La Cooperación Internacional podría apoyar en fortalecer esa capacidad mediadora.

## Bibliografía

Arellano Yanguas, J.: *A thoroughly modern resource curse? The new natural resource policy agenda and the mining revival in Peru*, IDS Working Paper n° 300, Institute of Development Studies, Brighton, 2008.

Bebbington, A. J. and Bury, J. T.: "Institutional challenges for mining and sustainability in Peru", *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 106(41), 2009, pp. 17296-17301.

Filer, C.: "The Bougainville rebellion, the mining industry and the process of social disintegration in Papua New Guinea", *Canberra Anthropology*, 13(1), 1990, pp. 1-39.

Filer, C. and Macintyre, M.: "Grass roots and deep holes: community responses to mining in Melanesia", *The Contemporary Pacific*, 18(2), 2006, pp. 215-231.

ICMM: *Resource endowment initiative*, 2005-2009, Retrieved March 11, 2009 from <http://www.icmm.com/page/1409/resource-endowment-initiative>

ICMM: *The way forward - The challenge of mineral wealth: using resource endowments to foster sustainable development*, 2005, Retrieved July 10, 2007 from <http://www.icmm.com/publications/1113WaysForward.pdf>

ICMM: *Human rights in the mining and metals industry: handling and resolving local level concerns and grievances*, London, International Council on Mining and Metals, 2009.

IIED: *Breaking new ground: mining, minerals, and sustainable development*, Report of the MMSD project, Earthscan, London, 2002.





IIED: *Finding common ground: indigenous peoples and their association with the mining sector*, London: IIED, 2003.

Moody, R.: *Rocks and hard places: the globalization of mining*, London: Zed Books, 2007.

Sullivan, D. E., Sznoppek, J. L. and Wagner, L. A.: *20th Century U.S. mineral prices decline in constant dollars*, Open File Report 00-389, Washington: U.S. Geological Survey, 2001.

Szblowski, D.: *Transnational law and local struggles: mining communities and the World Bank*, Portland: Hart Publishing, 2007.

UNCTAD: *World investment report 2007: transnational corporations, extractive industries and development*, Geneva: UNCTAD, 2007.

Wise, H. and Shtylla, S.: *The role of the extractive sector in expanding economic opportunity*, Cambridge: John F. Kennedy School of Government / Harvard University, 2007.