

Promotio Iustitiae

Gobernanza de recursos minerales: desafíos y respuestas

Desde África

Rigobert Minani sj
Ferdinand Muhigirwa sj

Desde Asia Pacífico

Julie Edwards
Antonio G. M. La Viña

Desde el Sur de Asia

Stan Lourduwamy sj
Xavier Jeyaraj sj

Desde Europa

Emanuelle Devuyt y Josep F. Mària sj
George Gelber

Desde América Latina

Sergio Coronado
Ismael Moreno sj



Editor: Patxi Álvarez sj

Coordinadora de Publicación: Concetta Negri

El Secretariado para la Justicia Social y la Ecología de la Curia General de la Compañía de Jesús publica *Promotio Iustitiae* en español, francés, inglés e italiano en la página web: www.sjweb.info/sjs. Allí podrá acceder a todos los números editados desde el año 1992.

Si desea hacer algún breve comentario sobre un artículo será sin duda bien recibido. De igual modo, si desea enviar una carta para su inclusión en un próximo número de *Promotio Iustitiae* utilice por favor la dirección, el fax o el correo electrónico indicados en la contraportada.

Les animamos a reproducir los artículos total o parcialmente siempre que lo consideren oportuno, agradeciéndoles que citen a *Promotio Iustitiae* como fuente y que envíen una copia de su publicación al Editor.

Contenido

Editorial	5
Patxi Alvarez sj	
Gobernanza de recursos naturales en África.....	7
Rigobert Minani Bihuzo sj	
La gobernanza del sector minero en Congo.....	12
Muhigirwa Rusembuka Ferdinand sj	
Gobernanza de recursos minerales y marginación.....	17
Julie Edwards	
Minería en Filipinas: ¿Es posible un justo medio?	22
Antonio G. M. La Viña	
Alfombra roja para que empresas mineras operen en tierras indígenas	27
Stan Lourduswamy sj	
La minería y la opción preferencial por los indígenas	30
Xavier Jeyaraj sj	
Minería industrial y comunidades locales	35
Emanuelle Devuyt y Josep F. Mària sj	
Incidencia política promovida por centros sociales europeos.	41
George Gelber	
Gobernanza minera, derechos humanos y construcción de paz en Colombia	48
Sergio Coronado	
Creciente presencia y amenaza de industria minera en Centroamérica	53
Ismael Moreno sj	



Editorial

Patxi Álvarez sj

El ser humano ha venido extrayendo minerales del subsuelo de un modo continuado desde el neolítico. La revolución industrial produjo un incremento acusado de esta actividad para satisfacer las demandas de los mercados. Asimismo creó la maquinaria necesaria para aumentar la escala de la explotación. Disponer de minerales nos ha permitido producir múltiples artefactos sofisticados, de los que hoy estamos rodeados y que precisamos para desarrollar nuestra vida moderna. Dependemos de ellos para nuestra salud, transporte, comunicación, educación, electrodomésticos caseros, etc. Sin ellos nuestro modo de vida no sería posible.

En las últimas décadas esta actividad minera ha experimentado un crecimiento aún mayor. Nunca antes en la historia se había extraído una cantidad tan grande de minerales en tantos lugares del planeta. Hay una carrera frenética por explorar nuevos yacimientos y extraer su riqueza. Vivimos un boom histórico de la minería.

La minería requiere ingentes inversiones para las que las grandes compañías están mejor preparadas. Muchas de ellas son multinacionales. Como contrapartida, las minas resultan muy lucrativas. En los últimos quince años los precios de los minerales han permanecido elevados, debido al incremento del consumo en muchos países emergentes. China en particular ha tirado fuertemente de la demanda. Esto ha permitido que bastantes naciones hayan podido crecer económicamente de modo sostenido durante todos estos años, basándose en la exportación minera. De ahí que los Estados den la bienvenida a la exploración y explotación de los recursos minerales, como fuente de ingresos para el país.

Sin embargo, los perjuicios que la minería causa en el entorno son notables, tales como contaminación del medioambiente, la transformación del paisaje, la expulsión de la fauna, el inquinamento de los suelos o la contaminación de las aguas. Algunos de ellos están ligados necesariamente a la propia actividad, que es sumamente agresiva. Otros dependen del modo en que ésta se lleve a cabo, por lo que hay mejores y peores vías de realizarla.

Con la extensión de la extracción minera son cada vez más los lugares golpeados por la violencia que porta consigo. Muchos de ellos son espacios habitados por comunidades humanas que experimentan el deterioro de su salud, la expropiación de sus tierras o el desplazamiento. De ahí que surjan numerosos conflictos. Bastantes de estas comunidades son indígenas. La ocupación de su territorio golpea su modo de vida y amenaza su propia subsistencia. A veces habitan en regiones muy remotas, donde su sufrimiento queda oculto. En determinadas latitudes los recursos minerales se convierten en el combustible imprescindible de la guerra o el recurso en disputa por parte de facciones armadas. Hoy la minería es una fuente constante de conflictos.

La Compañía de Jesús acompaña desde hace décadas comunidades que se han visto afectadas por la actividad minera y que se encuentran en todo el mundo. Algunos jesuitas han sido asesinados al defender estas comunidades. El diálogo entre jesuitas procedentes de estas diversas regiones ha generado la conciencia de estar afrontando un desafío global. De ahí que en el año 2008 se decidiera crear una red global de incidencia ignaciana (GIAN, en sus siglas en inglés), para la Gobernanza de Recursos Naturales y Minerales (GNMR). Una presentación de su posición y objetivos ya fue presentada en [Promotio Iustitiae 110](#) en el año 2013. El solo nombre de la red –que alude a la “gobernanza” o buen gobierno– expresa la necesidad de abordar esta realidad desde el diálogo de diversos interlocutores que deben ser atendidos en el desarrollo de la extracción minera. Se trata de población local, propietarios, compañías, ambientalistas, administración del Estado, etc.

En este número preparado por miembros de la red de GNMR mencionada incluimos diez artículos procedentes de las distintas Conferencias de la Compañía. En ellos se presenta la situación generada por la actividad minera, se muestra la conflictividad y sufrimiento a la que está dando lugar en las poblaciones locales, se alude al deterioro ambiental provocado y se mencionan iniciativas locales o regionales que se están emprendiendo para responder a estos problemas. El conjunto ofrece una panorámica sumamente preocupante, pero también incita a involucrarse en la defensa de las comunidades afectadas y del medioambiente y ofrece posibilidades para responder de modo generoso y creativo.

Original español



Gobernanza de recursos naturales en África

Rigobert Minani Bihuzo sj

Coordinador social en África y Madagascar, Nairobi, Kenia

Introducción

Decir que la gobernanza de los recursos minerales y naturales en África es hoy día un desafío “existencial” no sería una exageración¹. El balance de los cincuenta años de independencia², que cada vez más naciones africanas han alcanzado, revela un progreso notable, y saca a la luz grandes desafíos para el futuro del continente. Entre esos desafíos para el futuro del continente, en primer lugar figura la cuestión de la **buena gobernanza de los recursos naturales**.

Podemos recordar que inmediatamente después de la independencia, “el desarrollo” se consideraba que era el desafío más grande del continente. Entre los factores que se pensaba que estaban deteniendo el despegue de África figuraba la inestabilidad de los Estados, que estaban dejando atrás el colonialismo occidental y haciéndose corruptos, debido a guerras civiles y a golpes de estado que eran con frecuencia consecuencia de la guerra fría y la división política entre el Este y el Oeste en Europa.

Al final del período de la guerra fría, África se vio comprometida en el proceso de democratización. Entre 1989 y 1994, de un total de 54 naciones africanas, 38 tuvieron elecciones competitivas³. Desde entonces, casi todos los países han organizado elecciones, por lo menos una vez. Así, después de poco más de veinticinco años desde el comienzo del pluralismo político, África ha hecho un progreso notable, siendo rutina el que en varios países haya elecciones periódicamente. El cambio pacífico de liderazgo también tiene lugar con mucha más frecuencia que antes. Se ha hecho cada vez más difícil que los líderes políticos evadan esta práctica.

Si es verdad que la organización regular de elecciones y la alternancia de poder son signos de salud de una democracia, también es necesario admitir que las elecciones por sí solas, no son suficientes. África debe liberarse también de la violencia electoral y de prematuros cambios en sus constituciones. Pero se puede afirmar, en general, que hoy día África está comprometida a largo plazo en el proceso de democratización, y que esto es un progreso que

¹ Rigobert Minani sj, *Governance of minerals and Natural resources, Mining, Oil, Forest and Land*, Nairobi, Saint Paul, 2014.

² Cf. Rigobert Minani sj, *Assessment and future of the Jesuit social apostolate in Africa, in view of 50 years of independence: The role of Jesuits centres of studies and action* (informe), Nairobi, 2012.

³ Unión Africana, *Election-related disputes and political violence. Strengthening the Role of African Union in Preventing, managing and resolving conflict*, Informe del Panel de Expertos, The African Union series, Ed.. International Peace Institute, julio de 2010.

se debe apreciar y consolidar. Lo que todavía es muy necesario es el progreso de la democracia en el continente, especialmente en lo que se refiere a la buena gobernanza de los recursos naturales, porque **no hay nada mejor que la democracia para favorecer la transparencia y la lucha contra la corrupción**. En la actualidad, en toda África los ciudadanos están exigiendo el derecho a pedir a sus gobiernos un informe sobre la gestión de los recursos naturales⁴.

Una vez más, como aconteció poco después de la independencia, un desafío mayor para África sigue siendo la cuestión de su desarrollo, cómo sacar a millones de su población de la pobreza, porque, como se sabe, la mayoría de los países de África están clasificados por el Banco Mundial entre los últimos en el planeta, en términos de desarrollo humano. Para revocar esta lista, **África puede hacer un uso mayor de su potencial en recursos naturales y minerales**.

Crecimiento económico y bienestar de las poblaciones

En lo que respecta a la gobernanza de los recursos naturales, África tiene un camino que recorrer. Durante más de diez años, mientras Occidente se encontraba en plena crisis económica, África ha experimentado un crecimiento medio de más del 5% anual del PIB, debido principalmente a la explotación de los recursos naturales. El petróleo, el gas y los recursos minerales de África, han atraído numerosas inversiones extranjeras.

Sería de esperar que este aumento de riquezas conllevara también una mejoría en la vida de los africanos. Pero paradójicamente, **los países ricos en recursos naturales están clasificados por el Banco Mundial en los últimos lugares, en términos de desarrollo humano**⁵. De un total de 187 países en 2013, Gabón está en la posición 106, Guinea Ecuatorial la 136, y la República Democrática de Congo la última, en la posición 187. Nueve de las doce naciones con menor índice de desarrollo humano son ricas en recursos.

Esta situación es alarmante, porque recientes exploraciones en el continente han descubierto reservas aún más grandes. Muchas naciones se han unido a la lista de países con petróleo, minería o silvicultura.

El precio de la mayor parte de estos productos es favorable al continente. De hecho, la demanda de recursos naturales por parte de China y de otros mercados emergentes continúa elevando el precio de las exportaciones y esta tendencia no muestra señales de disminuir en un futuro previsible.

Desafíos para África

Consecuencias para los pobres

Los primeros que sufren hoy día las consecuencias de la salvaje explotación de los recursos naturales, son los pobres. Su medio ambiente es destrozado, las tierras de sus antepasados son esquilmas por las empresas y con frecuencia no son compensados por los Estados. Ellos se ven forzados a “desplazarse”, con frecuencia a tierras inhóspitas, donde el ecosistema está

⁴ Puede leerse, CEPAS, *Bonne gouvernance et ressources naturelles et minières de la RDC*, Kinshasa, éd. Cepas, 2006 ; así como CEPAS, *Révision des contrats miniers en RDC*, Kinshasa, éd. Cepas, 2007 y CEPAS, *Les institutions financières internationales et la pratique de la corruption en RDC*, Kinshasa, éd. Cepas, 2008.

⁵ Puede acudir a Africa Progress Panel, *Equity in Extractives. Stewarding Africa's natural resources for all*, Africa progress report 2013, abril de 2013.

alterado y dañado. A fin de escapar, los jóvenes emigran a las ciudades, donde sólo encuentran cobijo en los barrios de chabolas debido a su pobreza. En varios lugares, la explotación de recursos ha llevado a la guerra y la violencia, en las cuales las víctimas son principalmente los pobres, mujeres y niños.

Efectos perversos de la explotación de la naturaleza

El auge de la explotación mineral y natural en África provoca en la actualidad gran cantidad de efectos perversos por parte de la industria de extracción⁶, que debe ser detenida rápidamente para que exista alguna esperanza de enfrentarse a los desafíos al desarrollo del continente.

Una brecha peligrosa está creciendo, de modo especial, entre la riqueza producida por los recursos y el bienestar de la población. En efecto, muchos países no distribuyen de una manera satisfactoria los frutos del crecimiento entre los diversos estratos sociales. Además de esto, muchas de las empresas de petróleo y minerales de África emplean a pocos trabajadores. Asimismo, tienen escasos contactos con empresas locales, porque funcionan como enclaves desligados del circuito de la economía nacional.

Y como en los tiempos de la colonización, las materias primas siguen siendo exportadas sin ningún valor añadido.

Todavía peor, las ganancias generadas por un buen número de empresas, no consiguen generar ganancia alguna para los gobiernos. Los contratos son con frecuencia desproporcionados, pues conceden ventajas financieras excesivas a las empresas.

Los paraísos financieros y la evasión fiscal

En esta serie de efectos perversos, hay además otra situación particular que merece atención. Ésta sería **la cuestión de los paraísos financieros, la evasión fiscal, y la infravaloración de los activos**.

Varios informes sobre los recursos naturales en África prestan una atención especial a este problema⁷. Estos informes denuncian el hecho de que la mayoría de las empresas en África funcionan en un ambiente secreto, manipuladas por ciertas compañías y líderes africanos. Estos informes advierten de que un número grande de inversores internacionales acuden a sociedades registradas en paraísos financieros y fondos de baja fiscalidad. Ellas llevan a cabo la mayoría de sus transacciones con sus propias subsidiarias. Esto permite la ocultación de gran parte de los beneficios.

Peor que la evasión fiscal, las transferencias ilícitas de capital y las prácticas sofisticadas que imponen precios injustos reciben el apoyo de **sistemas comerciales y financieros internacionales, los cuales son, de lejos, más poderosos que los Estados**.

El recurso masivo a las compañías de baja fiscalidad y a compañías ficticias, impide a las autoridades fiscales africanas evaluar correctamente las ganancias y asegurar la declaración de impuestos.

⁶ *Ibid.*

⁷ *Ibid.*

“La sola falsificación de precios de los intercambios comerciales costó a África un término medio de 38 miles de millones de dólares cada año, entre 2008 y 2009, y supuso más de lo que la región recibe en ayuda bilateral por parte de los inversores de fondos de la OCDE”⁸.

Desde el punto de vista económico, las consecuencias de estas prácticas son trágicas. Las compañías se están enriqueciendo de una manera escandalosa y algunas se hacen más ricas que los Estados. En estas condiciones el espacio para negociar por parte del liderazgo económico y político de África es muy limitado. Dos casos entre otros pueden clarificar nuestras afirmaciones:

La compañía petrolera Shell obtuvo en 2012 ingresos por valor de 467,2 miles de millones de dólares, mientras que Nigeria, donde ella está asentada sólo llegó a los 224 miles de millones como producto interior bruto; Angola 104,3 miles de millones, y Gabón 17,1. La compañía minera Glencore alcanzó en 2012 unos ingresos de 214,4 miles de millones, comparados con Zambia en donde está trabajando, que cuenta con 19,2 miles de millones de PIB y la República Democrática de Congo con un presupuesto anual de 7 mil millones en 2012.

Posibilidades actuales de éxito en la gestión de recursos naturales y minerales

En medio de las turbulencias de la guerra fría, y a modo de una peregrinación democrática, África, a pesar de todo, ha hecho algún progreso en el área de la gestión de los recursos naturales y minerales. En efecto, el ambiente de la gestión de los recursos en África ha cambiado totalmente. Durante la época de los dictadores, la cuestión era un secreto de estado. “Complejas transacciones comerciales, entre los agentes de los gobiernos y los inversores extranjeros, era un secreto sellado”. Hoy día todavía hay secretos, pero la presión por parte de la sociedad civil y de cierto ambiente de negocios, está cambiando gradualmente este entorno. Poco a poco, “la iniciativa en favor de la transparencia en las industrias extractivas” (ITIE, por sus siglas en inglés), y también la campaña “Haga público lo que usted paga”, replicada en África por el “Mecanismo africano de evaluación” (APRM, por sus siglas en inglés), están obligando a saltar por encima de la barra de los contratos secretos.

Muchos gobiernos hoy en día ceden ante la presión del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional. Ellos hacen públicos ciertos contratos de minerales, silvicultura y petróleo. Incluso países autoritarios, tales como Guinea Ecuatorial y los corruptos como la República Democrática del Congo tienen ahora una página de internet⁹ en la que se pueden encontrar algunos contratos firmados en años recientes. Además de esto, las compañías más grandes, mejor conocidas en estos campos, han empezado a integrar normas de transparencia y responsabilidad social (RSE)¹⁰ en sus estatutos.

Prioridades para el continente

En lo que se refiere a esta situación, la administración eficaz de los recursos naturales en África parece ser la prioridad para todos, porque **la gestión responsable, justa y eficaz de sus recursos es el camino para que millones de africanos que viven en la pobreza escapen de ella en los próximos diez años**, dando esperanza a las generaciones futuras¹¹. Podrán así

⁸ *Ibid.*, 19.

⁹ www.droit-afrique.com; www.mines-rdc.cd/fr.

¹⁰ Cf. JASCNET, *Report on a workshop on societal responsibility of enterprises (RSE) in Africa*, 2014, en www.jesamsocialapostolate.org.

¹¹ Africa Progress Panel, *Equity in Extractives. Stewarding Africa's natural resources for all*, Africa progress report 2013, abril 2013.

disponer de los ingresos necesarios para invertir en agricultura, seguridad alimentaria, empleo, sanidad, y educación.

Para alcanzar este objetivo, África debe mejorar su gobernanza de recursos minerales y naturales. **No puede seguir siendo un servicio para otros y no para los mismos africanos.** Los Estados deben desarrollar su propia visión de la utilización de los recursos naturales. Su explotación debería estar al servicio de un crecimiento duradero y un aumento del desarrollo humano, es decir, al servicio de los africanos, hoy y para las generaciones futuras. Los que viven hoy deberían saber que ellos no son los últimos que van a ocupar el continente. No podemos hacer con él lo que nos plazca. La explotación de los recursos en África debería ir unida a la economía local. Debería crear empleo, promover la competitividad local y participar en la diversificación de la economía, a fin de ayudar al continente a liberarse a corto plazo de la dependencia de **los productos extraídos, porque por definición, no son eternos.** La riqueza producida en la actualidad, debería ser distribuida equitativamente y contribuir a la lucha contra la pobreza. El crecimiento económico debería ser inclusivo y ventajoso para la población. Los recursos producidos deberían orientarse hacia inversiones en sanidad, educación y la necesaria protección social, así como también hacia las infraestructuras requeridas para sostener un crecimiento dinámico.

Conclusión

Puede verse que la tarea que nos aguarda es enorme. Pero el potencial para esta tarea está también disponible. En 2025, África tendrá una población de 1,2 miles de millones. Sensibilizada, provista de ingresos y oportunidades, la población de África, en su mayoría joven, podría convertirse en una fuerza poderosa para el cambio. Si por otra parte, la actual generación rehúsa invertir la curva y desplegar plenamente su potencial, los niños de hoy serán una generación perdida y todos tendremos que pagar el precio por el actual mal gobierno. Esta es la razón por la que la gobernanza de los recursos naturales y minerales es hoy día **una prioridad de prioridades, un problema existencial para el futuro del continente. Malgastar la oportunidad** de este crecimiento económico sin precedentes que se le ofrece a África hoy día, **sería para su actual liderazgo, catastrófico, imperdonable e inexcusable.**

*Original francés
Traducción Antonio Maldonado sj*



La gobernanza del sector minero en Congo

Ferdinand Muhigirwa Rusembuka sj

Lubumbashi, Katanga, RD del Congo

En nuestro mundo globalizado, la gobernanza de los recursos naturales se considera uno de los principales retos económicos, sociales y medioambientales en relación con el desarrollo humano integral. La República Democrática del Congo (RDC) es tenida por uno de los países potencialmente más ricos del mundo. Cuenta con 155 millones de hectáreas de selva tropical, recursos agrícolas que se estiman en 80 millones de hectáreas de tierra cultivable, la energía hidroeléctrica que se genera en las presas de Inga cuenta con una potencia de aproximadamente 100.000 MW, el 55% de las reservas de agua potable de África y grandes cantidades de unos 1.100 minerales diferentes (Banco Mundial 2008). ¿Cómo podemos superar la paradoja que representa la coexistencia de la riqueza de recursos naturales y la pobreza humana? ¿Cómo podemos fomentar una mejor gestión de los abundantes recursos naturales de la RDC con vistas a reducir la pobreza y mejorar la calidad de vida de sus habitantes? En este artículo describiré, en primer lugar, los principales rasgos de la economía de la RDC; a continuación analizaré las estrategias de los agentes interesados¹: el gobierno, el sector privado y la Iglesia católica).

Principales características de la economía de la RDC

La RDC es el tercer país más extenso de África y la mayor de las naciones integradas en la Comunidad para el Desarrollo del África Meridional (*Southern Africa Development Community*, SADC). Entre 2009 y 2012, el país recibió inversiones por valor de unos 8.000 millones de dólares (KPMG Global Mining Institute 2014, 2), yendo destinada la mayor parte de ese dinero al sector minero. Según Mupepele Monti (2012, 290-292), la RDC posee las mayores reservas mundiales de cobalto (que suponen tres cuartas partes de la cantidad global existente en el planeta), así como las terceras más importantes de hierro y las segundas de cobre; asimismo, es líder mundial por lo que respecta a diamantes industriales y ocupa el tercer lugar en pirocloro, el cuarto en cobre, el quinto en coltán, el séptimo en oro y el octavo en tungsteno. Dentro de África, la RDC ocupa el segundo lugar en reservas de carbón, el quinto en las de gas metano y el sexto en las de petróleo.

A pesar de la gran riqueza del país en recursos naturales, la mayoría de la población sigue siendo extremadamente pobre, con un PIB per cápita estimado de solo 214 dólares en 2013, según las estimaciones más recientes del Fondo Monetario Internacional (FMI, octubre 2013). Atendiendo al Índice de Desarrollo Humano 2014 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la RDC ocupa el penúltimo lugar de la clasificación, el puesto 186 de

¹ En inglés se les denomina *stakeholders*.

187 países evaluados. El informe *Doing Business* 2014 del Banco Mundial sitúa a la RDC en el puesto 183 de 189 países evaluados. Y el Índice Ibrahim de Gobernanza en África la coloca en el puesto 47 de 52 países evaluados.

Un indicador económico positivo es el crecimiento del PIB de 7,2% en 2012, que en 2013 se incrementó hasta el 8,1%, gracias a la minería, el comercio, la construcción y la agricultura. El crecimiento del PIB ha alcanzado el 8,5% en 2014 y continuará siendo propulsado principalmente por la producción minera (cobre, cobalto y oro), la (re)construcción de las carreteras y de la infraestructura energética y el impacto de la campaña agrícola puesta en marcha en 2012 (Banco Africano de Desarrollo, 2014).

En la RDC existen unas trescientas compañías mineras (si se considera tanto la exploración, como la producción). Las principales compañías mineras, tales como Freeport McMoran, Glencore, Lundin Mining, China Railway Group, Eurasian Natural Resource Corporation, Anvil Mining Congo y African Minerals, cotizan en las bolsas de valores de Londres, Toronto, Hong Kong y Nueva York. La producción minera está aumentando: en 2012, la RDC fue el mayor productor mundial de cobalto, el tercero de tantalio, el séptimo de estaño y el octavo de cobre; además, su reserva de oro es la décima mayor del planeta. El sector minero se considera todavía el motor de la economía congoleña; en 2010 representó el 12% del PIB y el 50% de los aranceles de exportación. A pesar de esta considerable contribución al PIB, la aportación del sector minero al crecimiento y al presupuesto nacional sigue siendo baja si se tiene en cuenta el incremento en la producción minera y el potencial fiscal.

Impactos medioambientales y sociales del sector minero

La gobernanza medioambiental puede definirse como un conjunto de procesos, reglas, prácticas e instituciones que contribuyen a la protección, la gestión, la conservación y el uso de la biodiversidad, los ecosistemas y diversas clases de recursos naturales, tanto renovables como no renovables, conciliando el desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza. La minería es aún una actividad de alto riesgo para el medio ambiente y para el sustento vital de la población residente en el área donde se desarrollan las actividades mineras. En la RDC la ley medioambiental de 2011 ha establecido principios y políticas básicas para la protección, gestión y conservación del medio ambiente.

El Código Congoleño de Minería de julio de 2002 y las Regulaciones del año 2003 estipulan obligaciones medioambientales que deben ser cumplidas por las industrias mineras con el fin de respetar y proteger el medio ambiente. El sector industrial minero tiene también una serie de repercusiones negativas en el plano sociocultural, como por ejemplo, la explotación del hombre por el hombre, el desequilibrio familiar, la inmoralidad, la contaminación del medio ambiente, el agua, el aire y los ríos, así como la reubicación de numerosos pueblos y cementerios. Un estudio organizado por el Centro Carter y llevado a cabo por un grupo de investigadores locales en 2012 analizó los impactos de dos inversiones mineras en la calidad de vida de las comunidades locales en Lubumbashi: las de las empresas de minería Chemaf y Ruashi (Centro Carter, 2012). El estudio detectó ciertas tendencias generales vinculadas a deficiencias en la consulta e información a los ciudadanos de Lubumbashi, así como en el acceso de estos a la justicia. En el caso de la empresa Chemaf, existían serios problemas relativos a la contaminación del agua, el suelo y las plantas.

En la RDC, al igual que en numerosos países africanos, la evaluación de los impactos medioambientales y sociales se lleva a cabo de manera muy deficiente. Por esta razón, el Índice Yale 2010 de Actuación Medioambiental clasificaba al África subsahariana como la región más débil, con mucho, en capacidad de gestión medioambiental, con países de la zona

ocupando treinta de los cincuenta puestos inferiores de la lista, entre ellos los seis últimos ([Africa Progress Panel 2013](#), 87).

Funciones y estrategias del Estado congoleño

En esta sección dedicada a las funciones y estrategias del Estado congoleño, pondré énfasis en primer lugar justamente en ello: en las funciones y estrategias del Estado congoleño. Posteriormente examinaré las políticas, la legislación y la administración del gobierno de la RDC en lo relativo a la gobernanza del sector minero.

En la RDC, diferentes agentes interesados (*stakeholders*), como el gobierno, el sector privado y la sociedad civil, desempeñan un papel principal en dicha gobernanza. La explotación de los recursos naturales en la RDC es uno de los principales asuntos nacionales. El número de nuevas empresas mineras y comunidades locales afectadas por la explotación de los recursos naturales en la RDC sigue incrementándose. En teoría, todos los diferentes agentes interesados deberían actuar en conformidad con el artículo 58 de la constitución de la RDC, promulgada el 18 de febrero de 2006, a tenor de la cual “todos los congoleños tienen derecho a disfrutar de la riqueza de la nación. El Estado está obligado a redistribuir la riqueza de la nación equitativamente y a garantizar el derecho al desarrollo”.

La política gubernamental

El programa de gobierno de la RDC para el periodo 2012-2016 establece los siguientes objetivos: continuar y concluir las reformas institucionales encaminadas a fortalecer la efectividad del Estado; consolidar la estabilidad del marco macroeconómico e impulsar el crecimiento y la creación de empleo; proseguir la construcción y modernización de infraestructuras básicas (vías de comunicación, escuelas y hospitales); mejorar las condiciones de vida de la población; fortalecer el capital humano y convertir la sociedad congoleña en una reserva de nueva ciudadanía; y por último, intensificar la diplomacia y la cooperación al desarrollo.

En la conferencia sobre buena gobernanza y transparencia en el sector minero de la RDC celebrada el 30 de enero de 2013 en Lubumbashi (Katanga), el primer ministro congoleño declaró que “el principal objetivo del gobierno consistirá en estimular la producción minera, bien respaldando empresas ya existentes, bien poniendo en marcha nuevas explotaciones con el fin de propulsar el crecimiento y el empleo”. De hecho, el crecimiento de la producción minera congoleña resulta ya evidente, dado que la producción de cobre aumentó de 10.000 toneladas en 2003 a las alrededor de 940.000 actuales. El programa del gobierno para el periodo 2012-2016 aspira a incrementar la contribución del sector minero al presupuesto nacional, pasando del 9% en 2010 al 25% en 2016, y su contribución al PIB, pasando del 12% en 2010 al 20% en 2016.

Estos esfuerzos están afrontando la realidad del fraude, la corrupción y la evasión de impuestos, fenómenos estos contra los que hay que luchar con objeto de promover la transparencia y la responsabilidad en el sector minero. “Pese a disponer de algunos de los recursos minerales más abundantes del mundo, la RDC parece salir perdiendo, porque las empresas estatales son activos sistemáticamente infravalorados. Los derechos de explotación han sido vendidos bajo condiciones que parecen generar grandes beneficios para los inversores extranjeros, la mayoría de los cuales están registrados en paraísos fiscales, con pérdidas proporcionales para las finanzas públicas” ([Africa Progress Panel 2013](#), 55).

El sector privado

Dos son las principales organizaciones que coordinan el sector privado en la RDC: la Federación de las Empresas Congoleñas (*Federation des Entreprises du Congo*, FEC) y la Cámara Minera (*Chambre des Mines*). La FEC es una unión patronal y una organización sin ánimo de lucro. Coordina todas las empresas involucradas en el comercio, la industria, la agricultura y la artesanía. La Cámara Minera es la principal asociación de la industria minera. Representa los intereses colectivos de las empresas involucradas en la exploración de minas.

El sector privado es un agente clave en la buena gobernanza de los recursos mineros, de fundamental importancia para promover la paz, reducir la pobreza y combatir la corrupción y la impunidad. Poniendo en práctica una verdadera política de responsabilidad social, las empresas contribuirán al desarrollo social, medioambiental y económico del Estado y la población. El Código Congoleño de Minas define el rol apropiado de las empresas mineras en el terreno económico y social. Así, estas empresas tienen la obligación de «mejorar el bienestar de las comunidades locales mediante la implementación de programas de desarrollo económico y social y de compensar a las personas cuando se ven obligadas a cambiar de lugar de residencia» (artículo 452).

El compromiso de la Iglesia católica

En respuesta a la mala gestión de los recursos naturales de la RDC, los obispos católicos de la Conferencia Episcopal Nacional del Congo (*Conférence Episcopale Nationale du Congo*, CENCO) crearon en julio de 2007 una comisión episcopal de recursos naturales. En uno de sus mensajes, los obispos afirman que “en vez de contribuir al desarrollo de nuestro país, las minas, el petróleo y los bosques se han convertido en la causa principal de nuestra maldición” (CENCO, n. 11).

De 2006 a 2012, el Centro de Estudios por la Acción Social (*Centre d'Etudes pour l'Action Sociale*, CEPAS) publicó 12 obras y folletos sobre la cuestión de los recursos minerales en la RDC. El departamento de gobernanza de recursos naturales del Centro Arrupe de Investigación², a través de la investigación, formación e incidencia, así como mediante una variedad de publicaciones, promueve la transparencia, la responsabilidad, la distribución equitativa de los impuestos procedentes de las actividades mineras y la ayuda a las empresas mineras para que cumplan sus obligaciones sociales en lo que concierne al desarrollo económico y social de las comunidades locales y respeten los derechos humanos y el medio ambiente.

Conclusión

Digamos para concluir que, de cara al establecimiento de la buena gobernanza en el sector minero de la RDC, son importantes las siguientes recomendaciones:

- Proteger la dignidad de toda persona humana, pero también los derechos de las comunidades afectadas por las inversiones de las industrias extractivas, y respetar el medio ambiente evaluando los potenciales impactos sociales y medioambientales de las actividades extractivas, poniendo énfasis en la mejora de la calidad de vida de las personas y las comunidades.

² Institución de la que el autor es director.

- Garantizar que los recursos financieros generados por la explotación de los minerales se destinan a inversiones en salud, educación y protección social necesarias para ampliar las oportunidades, así como a las obras de infraestructura necesarias para sostener el crecimiento dinámico (Africa Progress Panel 2013, 93).
- Consolidar la transparencia y la responsabilidad como el doble pilar de la buena gobernanza. “Tomados conjuntamente, son el fundamento de la confianza en el gobierno y la gestión eficaz de los recursos naturales; y ese fundamento tiene que ser reforzado” (*ibid.*, 54). Las industrias extractivas podrían convertirse en una fuente dinámica de crecimiento para la economía nacional. Lo que falta en la RDC es un entorno institucional regulador que atraiga inversiones, proteja los derechos humanos, respete las obligaciones medioambientales y promueva la salud y la educación.

En nuestro mundo globalizado, el Centro Arrupe de Investigación y Formación está implicado, tal como pide la Congregación General 35, en la tarea de contribuir “al crecimiento de la responsabilidad social corporativa, la creación de una cultura empresarial más humana e iniciativas de desarrollo económico con los pobres” (CG 35, d. 3, n. 28).

Original inglés
Traducción José M. Lozano Gotor



Gobernanza de recursos minerales y marginación

Julie Edwards

Coordinadora de la red global de Gobernanza de recursos naturales y minerales, Australia

La Congregación General 35, con su invitación a generar relaciones justas entre los seres humanos, señaló la complejidad de los múltiples problemas que afronta nuestro mundo globalizado. Tales problemas incluyen la aguda exclusión de personas que viven en los márgenes y los intereses transnacionales que están explotando los recursos de los pobres. Esta globalización de la marginación y la injusticia resulta evidente en los asuntos relacionados con la gobernanza de los recursos naturales y minerales y ha urgido ya a la acción a diferentes instituciones jesuitas.

En países relativamente ricos como Australia, la minería representa una parte significativa de la economía. A lo largo de la pasada década, la drástica expansión de las exportaciones de mena de hierro, carbón y gas a economías emergentes de toda la región Asia-Pacífico ha representado una importante contribución a la creciente prosperidad material de Australia. Además de exportar minerales desde Australia, las empresas mineras con sede en Australia están aplicando cada vez en mayor medida su modelo de negocio, su capital y su tecnología a proyectos mineros en países de África, América Latina, Asia Meridional y Asia-Pacífico.

Las injusticias ecológicas asociadas con la minería son bien conocidas y constituyen materia de preocupación para muchos australianos. Allí donde dentro de nuestro propio país surgen injusticias sociales como resultado de la actividad minera, sistemas de gobernanza bien establecidos, la democracia representativa y el compromiso con la ley brindan algunos medios de compensación.

De naturaleza mucho más problemática son las actividades en el extranjero de compañías mineras con sede en Australia, pues en el pasado las injusticias asociadas a estas actividades se han perdido a menudo en las sombras de la ignorancia. La historia está sembrada de ejemplos del impacto que las actividades de nuestras compañías mineras han tenido en las comunidades pobres, rurales y con frecuencia indígenas en países como Papúa-Nueva Guinea y las Filipinas. En Australia, las personas y las comunidades ignoran –o no son afectadas por– el hecho de que las oportunidades de empleo, el rendimiento económico de las inversiones y la recaudación fiscal del gobierno de la nación pueden descansar sobre las espaldas de estas actividades injustas que se llevan a cabo en lugares remotos.

La red GNMR (*Governance of Natural and Mineral Resources*, Gobernanza de Recursos Naturales y Minerales) ha brindado a los integrantes de la provincia australiana, en tanto que miembros de la Conferencia de Asia Pacífico, una oportunidad de confrontar la ignorancia o la indiferencia que posibilita que las actividades mineras en el extranjero de empresas

australianas continúen incuestionadas. En respuesta a la llamada de la CG 35 hemos intentado tender puentes entre ricos y pobres en la cuestión de las industrias extractivas transnacionales. La red GNMR proporciona un medio a través del cual construir relaciones, compartir información y, en último término, colaborar con diferentes instituciones jesuitas en el mundo entero. En particular, hemos tenido oportunidad de apoyar el trabajo de instituciones jesuitas en Asia Meridional, donde hay comunidades que se están viendo afectadas por las actividades de empresas mineras con sede en Australia.

Entre las injusticias ocasionadas por proyectos mineros que hemos podido constatar gracias a nuestra colaboración con otros miembros de la comunidad jesuita se cuentan: la degradación medioambiental (deforestación; destrucción de tierras agrícolas productivas; contaminación, agotamiento y alteración de las aguas con el consiguiente impacto asociado en la fauna), la pérdida del sustento vital, el desplazamiento forzoso, la indemnización insuficiente y la ausencia de consulta significativa con los habitantes del lugar. Se han dado además casos de violencia, coerción y opresión sobre quienes se oponían a las actividades mineras.

Desde el inicio de nuestro trabajo de incidencia hemos prestado atención a la necesidad de llevar a la práctica los principios de participación y subsidiaridad, fundamentales tanto para la Doctrina Social de la Iglesia, como para la red GNMR. Las personas en comunidades afectadas por las actividades de empresas mineras extranjeras no son simplemente víctimas necesitadas de nuestra protección. En vez de ello tienen un amplio espectro de capacidades y a menudo han luchado y luchan por defender sus derechos y sus modos de vida frente a la minería injusta. Estas luchas son largas y con frecuencia peligrosas. Nuestro enfoque se centra en el respeto de la autodeterminación y los derechos de estos grupos, así como de su permanente lucha. En este sentido, las relaciones construidas y fortalecidas a través de la red GNMR han resultado decisivas. Nuestra incidencia persigue completar y apoyar las luchas de las comunidades, no suplantadas. Para nosotros, el principal objetivo estriba en ampliar las posibles vías de incidencia para incluir a las empresas y comunidades de nuestro propio país que más tienen que ganar de estos proyectos mineros.

También somos conscientes de lo complicado que es conseguir cambios en estos asuntos. Los desafíos a los que se enfrentan las comunidades a consecuencia de la minería fueron puestos de manifiesto por un amigo de la red, que escribió: "El tema que estáis abordando es realmente complejo, puesto que se trata de grandes empresas con mucho poder y dinero cuyas actividades afectan a personas impotentes que viven en la pobreza. Circulan componendas y dinero sin tasa. Las empresas disponen de mucha tecnología e introducirán maquinaria a gran escala y trabajos cualificados, si bien en número menor, en un país que necesita una minería más eficiente para alimentar sus crecientes necesidades energéticas". Una vez más, resulta decisivo partir de una base de relaciones justas, habida cuenta de que lograr progresos puede ser todo un reto, además de un proceso increíblemente lento. La compleja naturaleza del tema significa también que hemos tenido que mostrar la creatividad y la flexibilidad que caracterizan la tradición ignaciana. A medida que hemos ido actuando, las situaciones han cambiado y no hemos tenido más remedio que adaptar y modificar nuestros enfoques para reflejar estas realidades.

Hasta la fecha hemos emprendido un espectro de acciones de incidencia para afrontar la ignorancia e indiferencia en torno a las actividades mineras de empresas australianas que repercuten en comunidades extranjeras. Entre tales acciones se cuenta el fomento de una conciencia más amplia en la comunidad, pero también la relación directa con las partes interesadas, incluidas las propias empresas.

Con la ayuda de intermediarios, como, por ejemplo, otras ONGs, hemos intentado contactar y mantener un diálogo constructivo con empresas involucradas en la minería. Esta relación directa se ha realizado sobre todo a través del intercambio de correspondencia. Nuestro objetivo inicial era transmitir las preocupaciones sociales directamente a la cúpula directiva de las empresas y animarles a responder a tales preocupaciones. La respuesta de las empresas fue educada, pero se negaron a reconocer –y responder a– las cuestiones que más preocupan a las comunidades locales, incluidos el derecho de consentimiento y la idoneidad de las formas alternativas de ganarse la vida que se les ofrecen. Un reto que descubrimos fue que, en lo concerniente a actividades transnacionales, las perspectivas y percepciones de la situación de quienes detentan el poder difieren marcadamente de la realidad que experimentan las personas *in situ*. La realidad parece distorsionarse o incluso perderse a través de varios niveles de “gestión intermedia”. Intentos adicionales de conversar directamente con las empresas sobre estos asuntos no obtuvieron respuesta significativa.

Si bien no produjo resultados tangibles, la relación directa con las empresas sigue siendo una actividad importante. Como mínimo, hizo cobrar conciencia a las empresas de que existen personas y grupos que conocen sus actividades y están decididos a exigirles responsabilidades. La creciente importancia que comunidades y empresas conceden a que los negocios mineros estén en línea con la sensibilidad ciudadana, aunque todavía no ha llevado a un cambio generalizado en sus prácticas, ha incrementado al menos la sensibilidad de las empresas ante asuntos que pueden influir en su reputación o dar la impresión de hipocresía en sus reivindicaciones de responsabilidad corporativa.

Mediante alianzas con otras ONGs y la difusión de historias en los medios de comunicación social se logró incrementar la conciencia del público australiano sobre las luchas por la justicia de las comunidades de Asia Meridional. Hemos descubierto que los medios de comunicación social son una poderosa herramienta para suscitar conciencia, formar opinión y presionar a las empresas para que aborden las injusticias. Las actividades en este punto incluyen establecer contacto con periodistas, informarles sobre la situación y concertar entrevistas con –y visitas a– las comunidades afectadas. Como resultado se publicó toda una serie de reportajes.

Un importante desafío que plantea la interacción con los medios de comunicación social es que se corre el riesgo de que estos socaven la capacidad de las comunidades de contar sus propias historias. De hecho, en nuestra propia experiencia hemos constatado que las preocupaciones y temas que los medios de comunicación eligen como foco de atención (corrupción en las altas esferas, por ejemplo) pueden ser diferentes de los que resultan prioritarios para las comunidades, por ejemplo, los impactos del desarrollo en las personas. En nuestro trabajo, se trata de una cuestión de equilibrio, ya que los medios constituyen una importante herramienta para concienciar a la opinión pública sobre determinados asuntos, pero es necesario estar vigilantes para asegurarse de que se incluyen los asuntos que preocupan a las comunidades.

Otro reto radica en el riesgo de seguridad que a veces lleva asociado el alzar la voz en contra del poder y el dinero. Éramos conscientes de que en Australia la publicidad, si bien puede tener una influencia constructiva sobre el comportamiento de las empresas y la conciencia de los inversores, también puede traducirse en represalias contra activistas de las comunidades afectadas, en las que ya se ha recurrido a la violencia con el fin de acallar el disenso. Pero también aprendimos que es justamente en tales situaciones cuando una voz exterior, como es la nuestra, puede resultar útil. Logramos plantear y debatir asuntos al margen de las personas vinculadas más estrechamente con los proyectos mineros y tal vez preocupadas por su seguridad personal.

Una última área de acción ha sido la relación con inversores y accionistas con interés en las empresas. En el contexto australiano, esto incluye bancos, fondos de inversión, inversores privados y los grupos que los asesoran. Hemos cobrado conciencia de que “seguir el rastro del dinero”¹ suele ser sinónimo de seguir el rastro del poder. Procediendo así, aprendimos y extrajimos fortaleza del trabajo ya existente de la Iglesia y de los jesuitas en torno a la inversión ética, también conocida como socialmente responsable, sobre todo en Estados Unidos, donde el *Interfaith Centre on Corporate Responsibility* (Centro Interreligioso de Responsabilidad Corporativa) y el *National Jesuit Committee on Investment Responsibility* (Comité Jesuita Estadounidense de Responsabilidad inversora) han demostrado la potencialidad de ver a los inversores como agentes que pueden impulsar el cambio social.

Nuestro trabajo conllevó intentos de contactar y reunirnos con inversores y otras partes interesadas. Estos encuentros arrojaron resultados desiguales. Muchas de las organizaciones que asesoran a los inversores se mostraron abiertas a que se les proporcionara información sobre la situación directamente desde la comunidad. Más difícil resultó la relación directa con los inversores, tanto institucionales como privados. Un reto principal a este respecto es el proceso de determinar la identidad de los inversores en las empresas mineras. En Australia, una parte de esta información tiene que ser publicada, pero a menudo se hacen públicos los datos personales de apoderados, mientras que la verdadera identidad de los inversores permanece oculta. En los casos en que fuimos capaces de identificar instituciones concretas que habían invertido en explotaciones mineras, un reto adicional fue salvar la a menudo enorme burocracia dentro de la institución, para descubrir a las personas responsables de tales inversiones. Estas tareas consumieron mucho tiempo y requirieron pericia técnica e importantes redes de contactos entre instituciones.

Otro asunto que se plantea una vez que se ha identificado a los inversores y otras partes interesadas es cómo entrar en relación con ellos, comunicarles las preocupaciones de las comunidades y presionarles para que se produzcan cambios. Un aprendizaje clave a este respecto fue la importancia que el riesgo tiene para los inversores. Transmitiendo que las preocupaciones de la comunidad plantean riesgos tanto morales como materiales, fuimos capaces de formular estos temas de modo tal que los inversores pudieran comprender y ver la necesidad de actuar. Un último reto surgió a la hora de presionarles a fin de que actuaran. Aunque pudimos informar y concienciar sobre las preocupaciones de la comunidad a inversores de las compañías mineras australianas, con frecuencia resultaron necesarias acciones de presión adicionales. Hemos explorado la posibilidad de incluir estos temas en el programa de las asambleas generales anuales de las empresas, pero aún no hemos tenido oportunidad de pasar a la acción en este punto. Este proceso es posible y es algo que otros grupos de incidencia están intentando llevar a cabo en Australia. No obstante, hay que superar importantes obstáculos procedimentales para poder avanzar hacia la acción en este terreno. La planificación por anticipado es decisiva para asegurarse antes de la asamblea general de que se dispone de un paquete suficiente de acciones y de que se observa el procedimiento establecido para plantear preguntas a la asamblea. Hemos detectado la necesidad de adquirir capacidad y pericia para sortear estos obstáculos.

La incidencia a través de la red GNMR para apoyar a las comunidades afectadas por la minería transnacional no siempre conseguirá transformar la situación a la que estas comunidades se enfrentan sobre el terreno. Las luchas de las comunidades por la justicia social y medioambiental a menudo se extiende a lo largo de generaciones, y los reverses son

¹ N. del T.: se trata de una frase famosa en inglés relacionada con el caso *Watergate* y popularizada por la película “Todos los hombres del presidente”.

habituales. Sin embargo, este trabajo sigue siendo una expresión decisiva de una fe que obra la justicia, así como de la misión de la Compañía de Jesús de construir relaciones de solidaridad superando divisiones religiosas, culturales, naciones y sociales. La importancia de este trabajo se describe certeramente en el siguiente pasaje de la obra de Albert Camus *La peste*:

“Pero sabía que, sin embargo, esta crónica no podía ser el relato de la victoria definitiva. No puede ser más que el testimonio de lo que fue necesario hacer y que sin duda deberían seguir haciendo contra el terror y su arma infatigable... todos los hombres que, no pudiendo ser santos, se niegan a admitir las plagas y se esfuerzan no obstante en ser médicos”.

En esta función de sanadores, extraemos la fortaleza de nuestra fe, así como de los signos de progreso en la creciente concienciación de las comunidades y en la presión ejercida en favor del cambio social. Estas se expresan en el apoyo a las luchas ya en marcha de quienes viven en los márgenes, pero también en las redes emergentes, como la red GNMR y las instituciones que se centran en fomentar la inversión ética. La globalización de la marginación y la injusticia sigue siendo un reto inmenso, pero estamos aprendiendo nuevas formas de hacerle frente que nos infunden esperanza de cara al futuro.

*Original inglés
Traducción de Antonio Maldonado sj*



Extracción de metales en Filipinas: ¿Es posible un justo medio?

Antonio G.M. La Viña

Ateneo School of Government, Manila, Filipinas

Filipinas es un país rico en recursos minerales. El país está también lleno de gentes ricas en recursos vivos o inanimados, que ejercen actividades económicas, tales como la agricultura, el ecoturismo y la pesca. Las operaciones de minería necesariamente implican la alteración del terreno o del lecho marino, de tal modo que las gentes que usan la tierra o el mar como asentamiento o para ganarse la vida, se verán probablemente desplazadas por las operaciones mineras. Las tierras en las que se encuentran los recursos mineros, también pueden poseer valores culturales o ecológicos, que no se miden fácilmente en términos económicos. Por tanto, los beneficios derivados de la extracción de metales deben cubrir los costes de la gente y del medio ambiente. Es decir, además de una distribución justa de los beneficios mineros en el país y en la comunidad local, sus costes también deben compensarse.

Los minerales son un recurso no-renovable, por lo que las operaciones mineras tienen una duración de vida limitada. La escala de alteración o trastornos resultantes de las operaciones mineras (espaciales o temporales) dependen del tipo de minerales, del tamaño del yacimiento, el tipo de tecnología usada, la viabilidad económica y otros factores semejantes. Los impactos en el medio ambiente y en la gente, a cualquier escala, dependen de factores locales únicos: tradiciones y prácticas, singularidad de los ecosistemas naturales, riesgo de accidentes ocasionados por desastres naturales, disponibilidad de medios de vida alternativos, o la habilidad de la gente y de los ecosistemas para adaptarse a la escala de alteración o trastornos.

El alcance de la alteración o trastornos resultantes de las operaciones mineras puede verse limitado al período de operaciones y ser controlado, con el fin de minimizar sus impactos adversos. Sin embargo, los impactos en el medio ambiente y en la gente generalmente duran más tiempo que la operación minera, y pueden ser o no reversibles. Los impactos de las operaciones mineras en Filipinas se hacen mayores porque su gran escala, en comparación con el área total y con la población afectada (con frecuencia en islas pequeñas, con muchas comunidades pequeñas, que viven en el área destinada a la extracción de metales, con alto riesgo de desastres naturales). Esto contrasta con el impacto de operaciones mineras en parajes continentales (por ejemplo: Australia, Canadá, Estados Unidos), donde el tamaño de las operaciones mineras es pequeño, en comparación con el tamaño del continente, con una escasa población, y con menor diversidad de ecosistemas naturales. No sucede así en las islas Filipinas.

En efecto, aunque somos un país con mucha actividad minera, con ricos yacimientos minerales todavía sin explotar, el país está densamente poblado, y medioambientalmente

extenuado. Filipinas tiene mucha población, más de 100 millones ahora, en ecosistemas bajo presión crítica y con recursos naturales mermados. Por ello, toda decisión acerca de la extracción de metales, se sitúa siempre en el contexto de conflictos del uso de la tierra, que luego se expresa políticamente, a veces violentamente. Debido a esto, la minería no puede ser, y nunca lo será, una decisión fácil o rápida en Filipinas.

Los conflictos en la minería generalmente están relacionados con las siguientes cuestiones: ¿Debería prevalecer la minería sobre los usos actuales de la tierra? ¿Son suficientes los beneficios de la minería y están justamente distribuidos? ¿Están los costes sociales y medioambientales plenamente tenidos en cuenta y compensados? Los riesgos de impactos adversos, ¿están reducidos al mínimo y son socialmente aceptados por aquellos que tienen que sufrirlos? Cuando los interesados a nivel local deciden que los riesgos son inaceptables, ¿puede el gobierno nacional invalidar esa decisión, basándose en criterios más amplios?

Ante cada uno de estos problemas, los interrogantes fundamentales son: ¿Quién tiene el derecho a decidir? ¿Cómo se toman las decisiones, y en qué están fundadas? Por desgracia, las dinámicas de “quién decide”, siguen cambiando según cambian las políticas. Cuando las decisiones y la toma de decisiones son inconsistentes o inestables debido a la ausencia de datos, los responsables tienden a apelar al poder superior, que puede aplicar una decisión a su favor. Esto abre situaciones de toma de decisiones arbitrarias, no basadas en hechos, sino en otras consideraciones. El efecto neto es la ausencia de estabilidad y consistencia en la toma de decisiones. Persisten los conflictos. Allá donde existen de recursos minerales, mucha población y abundancia de vida biológica y natural se produce una situación explosiva que aún se complica más debido a la desigualdad social y a la mala gobernanza. Estas son las circunstancias y el desafío de la minería en Filipinas.

¿Es posible una minería responsable?

La situación en nuestro país está muy lejos del ideal para se consiga una minería responsable. Instituciones débiles y corrupción comprometen la gobernanza de la minería, siendo ignoradas con frecuencia las regulaciones medioambientales y de seguridad, así como los derechos humanos. Nuestro sistema de derechos mineros está también anticuado, pues permite a las compañías y a los particulares reclamar derechos mineros en grandes extensiones del territorio filipino, dando innecesariamente la impresión de que todo el territorio está abierto a la minería.

Minería y otros problemas sobre recursos naturales se perciben y resuelven mejor teniendo en cuenta la justicia medioambiental y social. Se deben confrontar las extracciones de metales medioambientalmente destructivas y los sistemas de gobernanza minera que no distribuyen equitativamente los beneficios. En realidad si resolvemos la inequidad de la distribución de beneficios mineros, podemos asegurarnos de que habrá suficientes recursos para minimizar los impactos medioambiental y socialmente perjudiciales. Esto es verdad tanto para la minería a pequeña escala –la cual, aunque más equitativa, tiene ingentes impactos medioambientales y riesgos de seguridad–, como para la minería a gran escala.

La reforma más importante en la gobernanza de la minería es la apropiada distribución de poderes, responsabilidades, e ingresos provenientes de la extracción de recursos minerales. Así, los indígenas y las comunidades locales, deben tener una voz en las decisiones mineras y una mayor participación en los réditos. De modo semejante, los gobiernos locales deberían tener mayor fuerza al decidir si se va a permitir la extracción de metales en su territorio y deben tener una participación justa en los ingresos. El sistema actual está demasiado sesgado en favor de las agencias nacionales, el Departamento de Medio Ambiente, la Oficina de

Recursos Naturales (DEMRO) y el Departamento de Minería y Ciencias-Geológicas (MGB, por sus siglas en inglés). En mi opinión, donde existe conflicto entre gobierno nacional y gobierno local, el único recurso, es la mediación.

Muchos en la industria admitirán las malas consecuencias medioambientales, que deja tras de sí la minería. Pero arguyen que ahora es posible una minería responsable. Ellos apuntan a las mejores prácticas globales en la gestión medioambiental y al tratamiento de los impactos sociales, que cuando se emplean apropiadamente, hacen a la minería consistente con un desarrollo sostenible. Tienen razón. Sin embargo, hay lugares en los que la minería no debería permitirse: allá donde los riesgos para los recursos biológicos, medioambientales y culturales importantes son demasiado serios y no se pueden mitigar adecuadamente. La isla de Palawan, por ejemplo, dada su singular diversidad biológica y su potencial para el ecoturismo, es uno de esos lugares.

Las economías de extracción de metales

Las operaciones mineras crean puestos de trabajo, inyectan dinero en la economía local y el sector minero contribuye al crecimiento económico en general. Aun así, ¿basta con disponer de cualquier número positivo en creación de puestos de trabajo y crecimiento económico? ¿Qué cantidad de incentivo da el gobierno al sector minero, que debería ser deducido de los beneficios netos del país y de la población local? ¿Qué cantidad obtendría el gobierno si considerara usos alternativos de la tierra? En otras palabras, ¿están los filipinos (como país) realmente mejor con la minería y está el gobierno obteniendo el mejor trato para su gente? Estas son preguntas difíciles de contestar, debido a la falta de datos y de una estructura para analizar los beneficios en su totalidad. Pero hay hechos conocidos que pueden ayudar en este análisis.

Por ejemplo, tenemos un cálculo de la contribución del sector minero a la generación de empleo. Según el Departamento de Minas y Ciencias Geológicas (MGB, por sus siglas en inglés), la contribución del sector minero (y canteras de piedra) al empleo total a nivel nacional, ha estado siempre debajo del 1%. Datos recientes han mostrado que ha sido el 0,5% desde 2008 hasta 2010. Para la primera mitad de 2011 la contribución declarada ha sido del 0,6% (en contraste con la agricultura, el 33%, en 2011). En todo el mundo, la extracción de metales es reconocida como una actividad que es baja en cuanto a generación de empleo. El proyecto Tampakan, en el Sur de Cotabato, que esperaba inversiones de 5.900 millones de dólares, proveerá sólo 2.000 puestos de trabajo permanentes.

A nivel macroeconómico y según las cifras del gobierno, la contribución de la minería al producto interno bruto ha permanecido en un solo dígito. Pues el año 2010 solo contribuyó un 1%, comparado con la contribución del sector agrícola, del 12% en 2010. En cuanto a su contribución por exportación total, la exportación de minerales y productos minerales ha alcanzado un 4,5% en los cuatro últimos años, hasta la primera mitad de 2011. Las exportaciones totales de la cuota de minerales no metálicos, son incluso más bajas, fluctuando alrededor del 0,4% para los 4 últimos años, comparado con la agricultura al 8%, para 2011. El sector manufacturero y de servicios ha sido siempre el principal motor del crecimiento económico para el país, suponiendo más del 50% del producto interno bruto.

En cuanto a ingresos por la minería, la liberación de impuestos para los Acuerdos de Ayuda Financiera y Técnica, y el límite del 2% de impuestos sobre el consumo por Acuerdos de Producción y Accionariado, equivale a casi cero ingresos para el gobierno. El Dr. Germelino Bautista, economista del Ateneo, ha calculado que del 19,60% al 29,74%, de los ingresos de la minería proceden de la recaudación de impuestos gubernamentales mientras que el grupo

Acción para las Reformas Económicas (AER), calculó solo un 7,5% de impuestos efectivos, en la industria. AER también citó las pérdidas anuales del gobierno –del 32% de los ingresos de media– entre 1999-2004, debido a las leyes de primas de incentiva. Comparado con otras naciones, la tarifa de impuestos efectiva de Filipinas es baja. El Deutsche Bank, por ejemplo, ha informado de que la tarifa de impuestos efectiva para los minerales en otros países es como sigue: USA (40%), Australia (38%), Brasil (38%) y Canadá (23%).

En cuanto a los beneficios que la gente del lugar puede percibir de la minería, las compañías mineras aseguran con razón que hay grandes beneficios económicos y sociales, durante las operaciones de extracción. Efectivamente, una operación de minería puede tener como resultado nuevas carreteras y acceso al transporte, aumento de comercio de mercancías y servicios suministrados a las operaciones mineras, e incluso un acceso mejorado a los centros de salud y a las escuelas.

Por desgracia, no tenemos estudios independientes que nos den cifras exactas de estos beneficios, y que los contrapesen con los impactos medioambientales y sociales de tales operaciones.

Para concluir, la contribución de la minería a la economía general parece pequeña. El gobierno filipino parece que no está obteniendo la mejor transacción para la gente, especialmente si se compara con otras naciones con industrias mineras. La mayor parte de los beneficios va a parar a un grupo muy reducido de beneficiados. Si queremos hacer posible una minería responsable, cambiar la economía del sector es por lo tanto una prioridad muy importante.

La Iglesia católica y los jesuitas

Tan pronto como 1988 la Conferencia de Obispos Católicos de Filipinas (CBCP, por sus siglas en inglés) ya manifestó sus preocupaciones sobre este asunto. En efecto, incluso en aquella temprana fecha, los Obispos pidieron la retirada de la Ley de Minería y que se detuviesen algunas operaciones específicas de minería en varios lugares de Filipinas. En 2006, la CBCP fue incluso más categórica:

“Creemos que el Decreto de Minería destruye vida. El derecho de las gentes a la vida es inseparable de su derecho a las fuentes de alimentos y de sustento. Permitir a los intereses de las grandes corporaciones mineras prevalecer sobre los derechos de la gente a estas fuentes, equivale a violar su derecho a la vida. Más aún, la minería amenaza la salud de la gente y la seguridad medioambiental, por el desenfrenado vertido de desperdicios y desechos a los ríos y al mar,”
CBCP 2006, A Statement on Mining Issues and Concerns.

Muchas instituciones de la Compañía también han estado involucradas en el problema de la minería. El centro social Environmental Science for Social Change (ESSC), es reconocido por su trabajo pionero en el mapeo de los lugares de minería y por convocar diálogos sobre este problema. Todas las universidades Ateneo (Manila, Naga, Davao, Zamboanga y Cagayan de Oro), individual y colectivamente, han llevado a cabo investigaciones y actividades de incidencia política sobre la minería. Aunque las instituciones de la Compañía tienen diversas opiniones sobre este asunto, se reunieron en 2012 para redactar lo que vino a conocerse informalmente como la ponencia jesuita sobre la minería.

Esa ponencia –titulada *The Golden Mean in Mining: Talking Points* (El justo medio en Minería: Puntos de Discusión– fue redactada y difundida por Apostolado Social de la Compañía de Jesús (SISA), una red integrada por casi 30 organizaciones de desarrollo, institutos de investigación, oficinas de formación social de estudiantes, y otros grupos de incidencia social

y política. Con aquella ponencia, la SISA aplicaba los principios de la Doctrina Social Católica: gobierno, medida cautelar, bien común, subsidiaridad; opción preferencial por los pobres; dignidad del trabajo; asociación; y respeto a la vida humana. La SISA, dentro y entre sus instituciones, alentó un pensamiento crítico, libertad académica, transparencia, y liderazgo intelectual en los asuntos de la extracción de metales. Invitó a todos sus miembros a guardar su objetividad e independencia, incluso si eso significaba que las instituciones jesuitas tendrían que hacerse preguntas difíciles acerca de sus relaciones económicas y de otro tipo con las compañías mineras, las organizaciones medioambientales y otras, que tienen un fuerte interés en los asuntos de la minería.

Conclusión

Aristóteles escribía en una ocasión: “La virtud se preocupa de las pasiones y de las acciones, en las cuales el exceso es una forma de fracaso, y lo mismo pasa con el defecto, mientras que el término medio es alabado, y es una forma de éxito; y ser alabado y tener éxito, las dos cosas, son características de la virtud. Por lo tanto, la virtud es una especie de medio, puesto que, como hemos visto, apunta a lo que es intermedio”.

¿Es posible un justo medio en la minería? Sí, pero no antes de que sean implementadas reformas radicales en la gobernanza.

Si se toman decisiones erróneas, los ricos recursos mineros de Filipinas, un país transigente con la corrupción y con una gobernanza deficiente, pueden acabar en aflicción, justicia distorsionada y avaricia. Del mismo modo que el acero debe ser templado para que adquiera su plena fuerza y flexibilidad, la gobernanza minera necesita importantes reformas, antes de que a la industria minera se le pueda confiar el arca del tesoro nacional. Cuando consigamos el justo medio de la minería, el estar agraciados con recursos mineros ya no será una maldición que causa aflicción y destrucción medioambiental, sino que, por fin, llegará a ser, como debe de ser, una bendición y un regalo de nuestra Tierra.

*Original inglés
Traducción de Antonio Maldonado sj*



Alfombra roja para que empresas mineras operen en tierra indígena

Stanislaus Lourduwamy sj
Bagaicha, Jharkhand

Ram Dayal Munda, un ideólogo *adivasi* (indígena) de Jharkhand y persona muy querida, critica los proyectos de desarrollo que han destruido la economía y el medio ambiente indígenas y promovido la urbanización, llevando a la bancarrota y a otros males. En su poema “Vikash Ka Dard” –El dolor del desarrollo– escribe:

*Convertido en buitre
he corrido hacia la ciudad
antes de que llegue la muerte.
Un gran árbol fue destrozado:
en aras del desarrollo de la nación,
me dijeron.*

En esta estrofa Munda explica los efectos del desplazamiento. Es importante percatarse cómo el lenguaje y las prácticas culturales *adivasi* sufren cuando la gente emigra y vive en los suburbios pobres. Su lenguaje muere, al igual que sus prácticas culturales y la fealdad urbana los corrompe.

He aquí algunas disposiciones constitucionales, legales y jurídicas para salvaguardar el poder de la institución local *Gram Sabha*¹ en áreas indígenas:

- **Ley de Derechos Forestales (FRA)**, 2006: el apartado 5(d) autoriza a los titulares de derechos forestales –la *Gram Sabha* y las instituciones locales– a proteger la fauna, los bosques, las cuencas hidrográficas, la biodiversidad y la herencia cultural y natural de los habitantes de los bosques, así como a garantizar que las decisiones tomadas por la *Gram Sabha* para regular el acceso a los recursos forestales de la comunidad se cumplan.
- **Ley de extensión de las áreas indígenas** (1996) decreta que la consulta con los *panchayats* (concejos comunales) es una condición previa necesaria para la enajenación de cualesquiera tierras en las áreas protegidas con vistas a la implementación de proyectos de desarrollo.

¹ Sistema tradicional de gobierno en aldeas.

- **Ley de Adquisición de Tierras, 2013**, exige el consentimiento de la *Gram Sabha* para la adquisición de tierras para el desarrollo en áreas protegidas.
- **En abril de 2013, el Tribunal Supremo reafirmó la función central de la *Gram Sabha*** en la evaluación y determinación de los derechos forestales tanto comunitarios como individuales. En el párrafo 59 de la sentencia, el Tribunal Supremo afirma que “la *Gram Sabha* tiene también libertad para considerar todas las demandas tanto comunitarias como individuales, culturales y religiosas... Tanto el gobierno estatal como el ministerio de Asuntos Indígenas ayudarán a la *Gram Sabha* a resolver las demandas, ya individuales o comunitarias”
- Tomando todos estos hechos en consideración, el director del **ministerio de Asuntos Indígenas** envió una circular a los secretarios-jefe de todos los Estados y territorios de la Unión, con fecha de 7 de marzo de 2014, anulando todas las notificaciones previas del ministerio de Medio Ambiente y Bosques durante los años 2013 y 2014 como contrarias a las disposiciones del Tribunal Supremo. De ahí que la observancia de la Ley de Derechos Forestales (FRA) sea un requisito preceptivo antes de que tierras forestales pueden pasar a otras manos. No cumplir con ello constituye una violación de la ley.

A pesar de estas disposiciones, muy positivas y útiles, no se constata ningún resultado positivo sobre el terreno. El principal culpable no es otro que la Oficina del Primer Ministro, que durante los años 2012 y 2013 dio instrucciones a todos los ministerios para que retiraran todas las trabas y relajaran las normas forestales y medioambientales con el fin de favorecer los proyectos industriales. El objetivo era acelerar los proyectos industriales. Esto incluía la *Ley de Derechos Forestales* pro-indígena de 2006, promulgada por la UPA (*United Progressive Alliance*), de la que tanto se ha hablado.

En ocasiones, algunos de estos cambios fueron ordenados a partir de instrucciones directas del propio primer ministro. La Oficina del Primer Ministro recomendó que se eliminara totalmente el requisito de autorización medioambiental para proyectos cuyo presupuesto no superara los 5.000 millones de rupias. Y que los proyectos de presupuesto inferior a 10.000 millones de rupias fueran evaluados solo en el plano estatal sin necesidad de remitirlos al gobierno de la Unión para su autorización. La Oficina del Primer Ministro instó también a que todos los edificios, proyectos inmobiliarios y zonas económicas especiales quedaran exentos de la necesidad de contar con autorización medioambiental. Pidió que los proyectos mineros pudieran aumentar automáticamente su capacidad hasta en un 25% sin necesidad de vista pública.

Por lo que respecta a las autorizaciones forestales, la Oficina del Primer Ministro exhortó a que los proyectos que no requirieran más de 40 hectáreas de bosque fueran evaluados por las oficinas regionales del ministerio, cuando el límite anterior era de 4 hectáreas. Demandó que la devolución a los indígenas de los derechos sobre los bosques al amparo de la Ley de Derechos Forestales (FRA) no se verificará antes de transferir tierras forestales a las empresas. Téngase presente que, según la Ley de Derechos Forestales, los derechos forestales de los indígenas deben quedar establecidos antes de que pueda realizarse alteración alguna. El debilitamiento de los requisitos significó también que la Autoridad Nacional de Autovías de la India (*National Highways Authority of India*, NHAI) y otros proyectos de ampliación de carreteras que no sobrepasaran los 60 metros de anchura y los 200 km de longitud no necesitaban ya contar con autorización medioambiental.

A través de un memorándum interno, el ministerio de Medio Ambiente ordenó que se prescindiera de las vistas públicas para proyectos concretos dentro de las zonas económicas especiales (*Special Economic Zones, SEZs*). Se creó un comité para considerar diversas cuestiones planteadas por la Oficina del Primer Ministro, y los resultados de ese estudio fueron justo los que se pedían al comité, lo que permitió al ministerio relajar las normas (*The Hindu, 27-2-2014*).

Una vez que se ha abierto la puerta principal en el sentido de la relajación de todas las salvaguardas constitucionales, legales y jurídicas en beneficio de las empresas industriales, la administración gubernamental local no necesita hacer esfuerzos especiales para abrir otras ventanas y puertas, de suerte que las regulaciones y normas fijadas para la transferencia de tierras indígenas a entidades no indígenas pueden ser no solo relajadas, sino incluso eliminadas.

Dos salvaguardas de suma importancia son: (1) contar con el consentimiento de la *Gram Sabha*; y (2) obtener la aprobación de los afectados a través de una vista pública en la que se conceda la autorización medioambiental. Estas dos garantías son tenidas por molestas formalidades que de algún modo hay que demostrar que se han cumplido.

Por lo que respecta al consentimiento de la *Gram Sabha*, la mayoría de las quejas elevadas por estos consejos a las autoridades de distrito son, ora ignoradas, ora rechazadas. Los funcionarios tampoco se toman la molestia de informar ni de convocar reuniones de la *Gram Sabha* conforme a las normas vigentes.

Y por lo que atañe a la obtención de la aprobación de los afectados a través de vistas públicas, estas son, como mínimo, puro cuento. En primer lugar, la gente es informada a última hora; y el local donde se celebra la vista pública, que según las normas debería estar cerca de las comunidades afectadas, suele encontrarse en lejanas oficinas centrales de distrito o en instalaciones exclusivas de la empresa que solicita la autorización. Todos los que apoyan el proyecto son acomodados en primer lugar y quienes se oponen al proyecto son interrumpidos y ridiculizados y no se les da la oportunidad de explicar su opinión. Además de esto, está la tensa atmósfera creada por los intimidadores contratados por la empresa y numerosos policías con porras y agentes paramilitares con rifles. Una experiencia sumamente atormentadora y humillante para quienes se oponen al proyecto. Y estos son en su mayoría indígenas *adivasi*, cuya única fuente de sustento vital son *jal* (agua), *jangal* (bosque), *jamin* (tierra).

Como conclusión, podemos afirmar que el gobierno se ha convertido en protector de los empresarios industriales y está dispuesto a sacrificar a los más pobres entre los pobres en el altar del “crecimiento económico a través de la industrialización”.

Original inglés
Traducción José M. Lozano-Gotor



La minería y la opción preferencial por los indígenas

Xavier Jeyaraj sj
Calcuta, India

En la India, como en muchos otros países, la minería se ha convertido en un tema debatido y controvertido. Hay quienes creen que la minería mejora la economía del país: trae empleo, desarrollo y crecimiento a la nación, reduciendo los niveles de pobreza. Pero también están quienes opinan que la minería destruye el medio ambiente, la economía local y la cultura indígena, favorece la concentración de la riqueza en unas pocas manos e incrementa de ese modo el abismo entre ricos y pobres. La Iglesia, en particular los jesuitas de la India central – donde se hallan la mayoría de las minas y viven la mayoría de los indígenas y miembros de grupos étnicos, los llamados *adivasis*–, ha permanecido junto a estos, movilizándolos y oponiéndose con rotundidad a la forma en que sus recursos naturales, *jal, jungle, jameen* (agua, bosque y tierra), son contaminados, explotados y esquilados, al tiempo que ellos mismos, los *adivasis*, se ven desplazados por completo de sus hábitats naturales.

La situación de la minería en la India

Globalmente, la minería se encuentra en un momento de auge. Los precios mundiales de minerales, menas y metales han crecido hasta alcanzar niveles inauditos, una tendencia que comenzó en 2002 con una demanda sin precedentes desde China. A partir de ese momento, la caza de minerales comenzó a un ritmo vertiginoso en todo el mundo, y en especial las empresas mineras chinas se pusieron manos a la obra para hacerse con minas en el mundo entero y acumular minerales lo más rápidamente posible. Solo en 2006 los precios mundiales de todos los minerales se dispararon hasta en un 48%. Entre 2002 y 2005 el precio de la mena de hierro aumentó en un 118%; el del cobre, en un 136%; el de plomo, en un 116%; y el de aluminio, en un 41%¹. Si los productos chinos pueden comprarse por doquier, la minería y la explotación de minerales tienen sin duda bastante que ver con ello.

A la vista del crecimiento de las empresas mineras chinas, la India no quiso quedarse atrás. Siendo como es una nación rica, con más de 20.000 depósitos mineros y reservas recuperables de unos 90 minerales (combustibles, metales y minerales no metalíferos) y ocupando como ocupa los primeros puestos en el escalafón mundial de producción de carbón, mena de hierro, cromita, piedra caliza, cobre, aluminio y bauxita, decidió intensificar las exportaciones, pero también la inversión extranjera, tanto directa como institucional. Deseosa de una explotación

¹ Centre for Science and Environment (CSE), *Rich lands, poor people: Is sustainable mining possible?*, New Delhi, 2008, 30.

más rápida de los minerales en comparación con China, comenzó privatizando el sector con ayuda del eslogan: “Desarrollo y crecimiento”. En 2012, de las 3.236 minas operativas, 2.467 estaban en manos de compañías mineras privadas²; y en junio de 2014 había 63.395 autorizaciones mineras pendientes de concesión por parte de gobiernos de diversos Estados indios.

El hecho de que el principal objetivo de las empresas mineras privadas fuera el rápido beneficio y la apresurada acumulación de minerales propició la corrupción a gran escala y numerosos chanchullos entre empresarios y políticos, el último y mayor de los cuales ha sido el *Coal-gate* (fraude en la adjudicación de minas de carbón), valorado en unos 33.000 millones de dólares. Aunque el Tribunal Supremo de la India, ante la magnitud de la corrupción, canceló 214 de los 218 arrendamientos mineros adjudicados desde 1993 a empresas privadas y estatales, el Estado no ha cesado de impulsar la privatización de la industria minera. Está tendiendo una alfombra roja y haciendo todo lo posible para facilitar autorizaciones de explotación minera mediante concesiones en materia de protección del medio ambiente, exenciones fiscales, suelo más barato y otras facilidades en el ámbito de las infraestructuras.

Increíblemente, el gobierno central ha llegado incluso a anular la recién promulgada Ley de Adquisición de Tierras (2013), que prohibía la adquisición de tierras sin consentimiento de los lugareños. Ha aprobado dos decretos-ley: uno para posibilitar la fácil compra de tierras a cualquier persona sin el consentimiento de los vecinos y otro para adjudicar las minas ilegales precintadas, ambos en contradicción con las sentencias del Tribunal Supremo de la India y con los requisitos internacionales de “consentimiento libre, previo e informado” de los habitantes del lugar.

A pesar de las grandes pretensiones de crecimiento y desarrollo económico, la contribución de la minería y del sector de explotación de canteras al PIB de la India se ha movido en la última década entre el 2,2 y el 2,5%. Debido a la creciente mecanización, se está produciendo un desplazamiento progresivo hacia la minería intensiva en capital en vez de hacia la minería intensiva en mano de obra. Así, en contra de lo que popularmente se cree y afirma, el empleo ha ido decreciendo de manera continua a lo largo de los últimos años, aun cuando la producción no ha dejado de aumentar.

La situación de los indígenas y el medio ambiente en las áreas mineras

El fenómeno de la “maldición de los recursos (naturales)”, o la paradoja de la abundancia, se hace patente en la mayoría de los distritos mineros del país. Las tierras ricas en minerales, particularmente en la India central, están habitadas en gran parte por indígenas, quienes dependen de estos recursos naturales, *jal, jungle, jameen* (agua, bosque y tierra), para su supervivencia. Los tres distritos dominados por indígenas –Orissa, Chhatisgarh y Jharkhand– albergan el 80% de las reservas de carbón de la India, el 80% de la mena de hierro, el 60% de las reservas de bauxita y casi todas las de cromita. En la actualidad, la mayoría de estas tierras ricas en recursos están en manos de empresas mineras.

El problema más común asociado con la minería es el desplazamiento forzoso de personas. Suelen verse obligadas a ello tras vender sus tierras ricas en minerales, lo que las deja en peor situación económica que antes. Algunas de estos individuos incluso terminan como mendigos o tirando de un *ricksshaw* en grandes ciudades. El padre Walter Fernandes SJ, quien ha llevado a cabo una amplia investigación sobre estos desplazamientos forzados, afirma que entre 1947

² Ministerio de Minería, Gobierno de la India, *Informe Anual 2013*.

y 2000 más de 60 millones de personas fueron desplazadas, el 40% de las cuales eran indígenas; y en el caso concreto de la minería, más del 50% de los desplazados pertenecían a comunidades indígenas. Cuando se compran tierras, tanto las empresas como el Estado suelen hacer biensonantes promesas de reasentamiento e indemnización. Pero diversos estudios han mostrado que, de los 60 millones de desplazados durante ese periodo de 54 años, por desgracia ni siquiera el 20% fueron reubicados. El desplazamiento sin una reubicación adecuada ni opciones viables para ganarse la vida en adelante plantea la cuestión de la equidad y la justicia social.

Además, el problema medioambiental más directamente visible asociado con la minería es la contaminación del agua, del suelo, de los bosques y de los cultivos alimenticios debido a la emisión de polvo, el procesamiento químico, la filtración de residuos, el transporte, los desechos mineros, etc. La minería a cielo abierto, que se ha convertido en la forma más habitual de minería en la India, agrava adicionalmente esta situación y causa problemas de salud entre los indígenas: silicosis, asbestosis, cataratas, etc. Es importante percatarse de que la minería en los bosques y las cimas montañosas resulta devastadora, puesto que ocasiona cambios en la topografía y la estética, afectando además a la hidrología de la zona.

La minería ha propiciado asimismo conflictos, muchos de ellos artificialmente fabricados. Cuando la gente se une y moviliza para luchar contra la apropiación de sus recursos por parte de las empresas, los intereses creados urden conflictos. Para desviar la atención, los medios de comunicación controlados por las empresas e incluso el Estado presentan tales movimientos y luchas de afirmación popular como movimientos naxalitas³ y tratan de neutralizar a sus líderes, tildándolos de naxalitas. Se orquestan acusaciones falsas contra ellos, quebrándoles el ánimo. Por ejemplo, *Salwa juduum*, una milicia armada creada por el Estado de Madhya Pradesh con la pretensión de expulsar a los naxalitas no es sino una manera de dividir y eliminar a los indígenas y sus líderes con vistas a apropiarse posteriormente de sus tierras ricas en recursos. Incluso la llamada violencia comunitaria que en 2008 estalló en Kandhamal (Estado de Orissa) no fue sino algo organizado con la intención de apropiarse de las colinas de Kandha, ricas en minerales, donde la mayor parte de la tierra pertenecía a cristianos. Las actividades mineras parecen llevar de la mano conflictos, violencia y matanzas.

Los jesuitas y su solidaridad con –y su opción por– los indígenas

El P. Constant Lievens, quien puso en marcha la misión jesuita en la India central en 1885, no comenzó por la conversión de los indígenas, sino haciendo campaña, como abogado que era, por los derechos de los indígenas sobre sus tierras, empoderándolos mediante la formación de cooperativas y la apertura de centros educativos.

Prosiguiendo esa tradición, los jesuitas en la India central, además de ofrecer educación a un gran número de indígenas en pueblos remotos, apoyamos todavía los movimientos populares asesorándolos informalmente, llamando la atención de los líderes comunitarios sobre cuestiones legales, sobre notificaciones aparecidas en boletines oficiales o sobre documentos políticos, concienciando a la gente a través de reuniones en los pueblos y aldeas, coordinando el trabajo de activistas en distintas áreas, imprimiendo y difundiendo panfletos y folletos sobre temas específicos en lenguas vernáculas para obtener el apoyo de la gente, etc.

Los jesuitas en la India central tratamos de mantener un perfil bajo, dando mayor relieve a los líderes locales y apoyando los movimientos populares en situ. Nos esforzamos por forjar

³ Grupos extremistas y violentos de inspiración maoísta.

alianzas y vínculos con activistas sociales y comunidades indígenas, brindando apoyo intelectual analítico y fomentando la unidad entre ellos sobre la base de la identidad tribal. Algunas de nuestros aliados populares son: el Foro de Justicia de Jharkhand, *Visthapan Virodhi Ekta Manch* (Foro de Unidad contra el Desplazamiento), el Comité de Coordinación de la Zona Minera de Jharkhand y el Foro Indígena de Jharkhand. En los últimos años, los jesuitas hemos desplegado una considerable actividad con miras particularmente a concienciar a los indígenas sobre las virtualidades de *Gram Sabha*, un sistema tradicional de gobierno en pueblos y aldeas, empoderándolos así para proteger los recursos de tierra, agua y bosques que son propiedad común de los indígenas en sus hábitats tradicionales.

Otro de nuestros principales logros ha sido poner en marcha un centro de coordinación en la India central llamado Bagaicha, con la intención de forjar alianzas con activistas y movimientos populares y ayudarles a desarrollar estrategias para hacer frente al desplazamiento forzoso de indígenas.

En años recientes han surgido por todo Jharkhand, Orissa y Chattisgarh cientos de movimientos populares contra el desplazamiento de indígenas a consecuencia de proyectos mineros y de otros proyectos de desarrollo. Algunos de los jesuitas de esta zona, arriesgando su vida, han acompañado a las personas donde ha sido posible, no para oponerse ciegamente a todo proyecto de desarrollo, sino más bien con el fin de empoderar a los indígenas para que defiendan sus derechos sobre la tierra y otros recursos y reclamen el “consentimiento libre, previo e informado” de la *Gram Sabha*, tal como prescriben la ley y el Tribunal Supremo de la India.

Algunos de los principales movimientos populares en los que los jesuitas hemos trabajado y trabajamos codo con codo con los indígenas y los hemos acompañado y seguimos acompañando incluso en la actualidad son:

- El movimiento Koel Karo contra el proyecto de generación de electricidad Hydrel⁴, lucha que se inició en 1977 y en el curso de la cual se produjo un tiroteo de la policía de Tapkara contra indígenas, con un balance de 8 muertos y 27 heridos;
- El movimiento popular de los santhales fue fundado en 1985 en Banjhi, donde Anthony Murmu (un exjesuita) y otros 14 santhales murieron en un tiroteo de la policía el 19 de abril de 1985;
- El movimiento popular contra el campo de tiro Netrahat, creado en 1993, ha impedido que el ejército indio se adueñe de la zona y desplace a 2.000.000 de indígenas de 245 pueblos y aldeas.

Retos a los que nos enfrentamos los jesuitas y la Iglesia en la India

Históricamente, los jesuitas hemos desempeñado un papel importante en la transformación de la vida de los indígenas mediante la educación, la concienciación y el activismo. En la actual realidad de globalización y división de grupos sectarios del país y del mundo, los retos que tenemos antes nosotros son inmensos y bastante más complejos y sutiles. De ahí que nuestra respuesta tampoco pueda ser ya simple y local, sino que ha de ser colectiva y bien discernida y pasar a ser global con ayuda de todos los medios disponibles.

⁴ Planta hidroeléctrica en Himachal Pradesh.

Como cristianos y, en mucha mayor medida aún, como jesuitas, tenemos la responsabilidad de solidarizarnos con nuestras comunidades prioritarias, a saber, los indígenas, los *dalits* y otros grupos marginados.

Algunos de los retos que hemos de afrontar audaz y directamente son los siguientes:

- Estar junto a los indígenas marginados pese al riesgo de perder algunos de nuestros privilegios institucionales y de minoría, así como el de ser objeto de falsas acusaciones de conversión y de presiones tanto políticas como empresariales.
- Resistirnos al peligro de comprometernos con las empresas poderosas y las autoridades políticas, dispuestas a apoyarnos mediante donaciones a nuestras instituciones y programas de patronazgo con el fin de lavar su imagen.
- Seguir siendo colectivamente solidarios con los pobres, en particular con los indígenas obligados a abandonar su tierra y sus recursos.
- Ser prudentes en todo momento y no arriesgar ni poner en peligro la propia vida, como tampoco nuestra misión a largo plazo de promover la justicia y la igualdad.
- Sumarnos a las luchas y movimientos populares, apoyándolos y estableciendo vínculos y alianzas con ellos, empoderando a los líderes locales y movilizándolo a la gente para actuar.
- Usar todos los recursos disponibles para empoderar a las personas y mantener nuestra opción preferencial por los pobres.

Conclusión

La minería y las actividades relacionadas con ella han desplazado a los indígenas de sus tierras, desposeyéndolos de aquellos recursos *-jal, jungle y jameen-* de los que dependen su vida y su sustento vital. Esto no les ha dejado otra alternativa que luchar por la supervivencia. Los cientos de movimientos populares que han surgido por todas partes en la India en las dos últimas décadas a pesar de las represiones y matanzas instigadas por el Estado y las empresas y que en su día proclamaron: '*Jan deinge, jameen nahi deinge*' (Entregaremos nuestra vida, pero no nuestra tierra), han comenzado a unirse bajo el eslogan: '*Jan nahi deinge, jameen bhi nahi deinge*' (No entregaremos nuestra vida ni nuestra tierra). Parece que el campo de batalla está dispuesto.

¿Cuándo vamos a dejar de desenterrar minerales en nombre del desarrollo y el crecimiento mientras enterramos millones de indígenas y miembros de grupos étnicos en el mundo entero?

*Original inglés
Traducción José M. Lozano-Gotor*



Minería industrial y comunidades locales

Emmanuelle Devuyst y Josep F. Mària sj

Jesuit European Social Center, Bruselas, Bélgica, y ESADE, Barcelona, España

Introducción

Las relaciones entre la minería industrial y el desarrollo han sido definidas como “ambiguas”, porque tanto las poblaciones locales como los profesionales del desarrollo tienen la sensación de que la minería *tal vez* podría contribuir más al desarrollo (Bebbington et al. 2008). En esta dirección, ciertas actividades extractivas se han incluido entre las que desencadenan la “maldición de los recursos” (Sachs and Warner 1995). En el límite, los críticos radicales sostienen que “...la violación de los derechos (humanos y de la naturaleza) no es una consecuencia, sino una condición necesaria de la apuesta por esta clase de apropiación de los recursos naturales” (Gudynas 2013, 53).¹

Aun valorando la aportación de tales enfoques radicales, nosotros defendemos que la minería industrial tiene diferentes repercusiones en el desarrollo de las comunidades que la acogen dependiendo de una amplia variedad de actitudes, estrategias y acciones promovidas por diferentes agentes, desde instituciones internacionales a agentes locales (Rajak 2011, Dashwood 2012). Particularmente en los países en vías de desarrollo, el papel de las empresas es fundamental (Palazzo y Scherer, 2006), en el sentido de que las empresas mineras tienen poder y recursos económicos suficientes para diseñar e implementar –junto con todas las partes legítimamente interesadas– estrategias encaminadas a prevenir el daño y maximizar las oportunidades de desarrollo en las comunidades. La otra cara de la contribución al desarrollo es la legitimidad de la empresa ante la comunidad, lo que reduce los costes y facilita la actividad minera (Franks et al. 2014).

El presente documento identifica los temas más relevantes en lo que atañe a las relaciones entre minería industrial y comunidades locales en el horizonte del desarrollo en estas últimas. La 1ª parte describe las principales actividades interrelacionadas de empresas y comunidades; en la 2ª parte presenta las condiciones que propician una mejor gestión de tales actividades. Al final de cada subsección, apuntamos una serie de interrogantes con vistas a centrar el debate en torno a posibles soluciones para los asuntos tratados.

¹ En referencia a la dimensión medioambiental de la minería, algunos autores afirman que se trata básicamente de una actividad no sostenible (Rajak 2011, 9). Otros definen la sostenibilidad de un modo más compatible con las explotaciones mineras: “En el contexto de los recursos minerales no renovables, el desarrollo sostenible puede ser entendido en términos generales como el uso eficiente de tales recursos al tiempo que se alienta la conservación medioambiental, social y económica” (Dashwood 2012, 10).

1ª Parte: actividades interrelacionadas de empresas y comunidades

1. La gestión de la tierra

Los contratos de minería, con toda su complejidad, otorgan:

- a. a las empresas el derecho –sujeto a determinadas condiciones sociales y medio-ambientales– de usar la tierra para las diversas actividades asociadas a la minería;
- b. y a los gobiernos –en los niveles nacional, provincial y local– diferentes tipos de ingresos abonados por las empresas.

Respecto a estas dos áreas de análisis, diferentes temas son objeto de discusión en el horizonte del desarrollo comunitario:

1.1 Los usos de la tierra

Los contratos de minería están sujetos a condiciones legales establecidas por la legislación nacional (licencia legal para operar), pero también a un consentimiento libre, previo e informado de la comunidad (licencia social para operar). En esta área se plantean tres problemas principales. *Primero*, el hecho de que numerosos propietarios locales de tierras o sus usuarios informales carecen de documentos legales de registro de la propiedad o del uso de la tierra. *Segundo*, por lo que respecta al consentimiento de la comunidad, en ciertos casos esta carece de información sobre el debate en torno a las condiciones legales específicas que afectarán al uso que se haga de la tierra. Y *tercero*, aunque existen criterios internacionales, el conjunto de condiciones de relocalización no siempre es justo ni aceptado debidamente por la comunidad: bien a causa de la relocalización de sus casas, bien por preocupaciones relativas al mantenimiento de su actividad económica.

1.2 Los pagos de las empresas

Las legislaciones nacionales fijan las bases para la negociación de los pagos de las empresas. En primer lugar, es importante estudiar los procesos, contextos y contenidos de los códigos nacionales de minería, particularmente los artículos que conciernen a los impuestos y otros pagos a los gobiernos². Un *segundo* asunto que hay que considerar es la transparencia de los pagos de las empresas a los gobiernos con vistas a maximizar los recursos económicos disponibles para el desarrollo del país anfitrión. La EITI (*Extractive Industries Transparency Initiative*) es una encomiable iniciativa en esta dirección. *En tercer lugar*, conviene analizar cómo ciertas empresas se sirven de mecanismos de transferencia de precios para evitar pagar impuestos en el país que alberga sus explotaciones mineras. Y *en cuarto lugar*, existe un debate abierto sobre los diferentes modelos de distribución de los ingresos que los gobiernos reciben de las empresas mineras: de hecho, los gobiernos nacionales, siguiendo un complejo proceso legal y político, deciden si envían o no –y de qué manera– tales ingresos a los diferentes territorios y comunidades. La participación de individuos y comunidades en diferentes momentos de este proceso de asignación de recursos puede ser un factor decisivo de cara a conseguir los objetivos de desarrollo.

- ¿Cuáles son las peores y las mejores prácticas en el uso de la tierra? ¿Qué partes interesadas deben ser incorporadas al debate sobre tales prácticas?

² Desde la década de 1990 hasta la fecha, unos 90 países han reescrito sus códigos de minería e inversiones por influencia de las instituciones económicas internacionales. En un contexto neoliberal, estas modificaciones no siempre favorecen los intereses de los países que albergan las explotaciones mineras (Bebbington et al. 2008).

- ¿Cuáles son los principales conflictos relativos a la negociación de los pagos de las empresas?
¿De qué manera pueden hacerse oír durante esta negociación las voces de los agente legítimos más débiles?

2. La actividad minera

La actividad minera industrial ha sido definida como una actividad *enclavé*, o sea, una actividad que no puede promover el desarrollo de los países que la albergan a través de vínculos horizontales, porque la mayoría de los insumos (*inputs*) son importados y la mayoría de los productos (*outputs*) son exportados con un mínimo de procesamiento local. Este carácter *enclavé* acentúa la importancia que para el desarrollo del país anfitrión tiene el hecho de que las empresas mineras paguen una cantidad de tasas e impuestos justa (OSISA et al. 2009). No obstante, en su actividad minera la empresa puede contribuir al desarrollo local a través de dos vías principales: la contratación de empleados locales y el uso de su capacidad de aprovisionamiento para proporcionar ingresos a proveedores locales. Por último, los aspectos medioambientales adquieren una relevancia central en la relación entre la actividad minera y las comunidades.

2.1 La contratación de trabajadores locales

Las empresas se enfrentan a la decisión de contratar trabajadores locales o extranjeros para cubrir los diferentes puestos tanto en la mina como en la administración (mineros, empleados, personal, encargados, etc.). Las consideraciones económicas, la necesidad de obtener la licencia social para operar y la disponibilidad de talento (tanto en el plano global como en el local) son aspectos relevantes en la toma de estas decisiones. En muchos casos se hace un esfuerzo para formar trabajadores locales o para preparar a cargos intermedios con el fin de minimizar la proporción de personal extranjero. En esta misma línea, los altos cargos locales –si resisten las presiones étnicas– tienen por lo general mayor capacidad para gestionar con éxito los conflictos entre las empresas (extranjeras) y los agentes locales.

2.2 El desarrollo de los proveedores

Las empresas pueden elegir también si recurrir a proveedores locales o de fuera. En los países en vías de desarrollo (especialmente en las áreas rurales), los comercios locales no están en condiciones de satisfacer los requisitos mínimos fijados por las empresas mineras. En esta situación, algunas empresas –adoptando una perspectiva de largo plazo– invierten fondos para desarrollar las habilidades comerciales de esos candidatos locales. Tales esfuerzos tienen su rédito para la propia empresa, pero también repercusiones externas positivas en la comunidad y en su estructura comercial.

2.3 Cuestiones medioambientales

La actividad minera afecta especialmente a la tierra (agujeros, erosión, acumulación de residuos sólidos, uso de explosivos que perjudica a las edificaciones cercanas), el agua (vertidos de productos químicos líquidos, consumo de agua para la actividad minera), el aire (polvo, productos químicos gaseosos) y el uso de la energía. Las empresas suelen tener capacidad de respetar el medio ambiente en estas áreas, así como la de fomentar usos alternativos de la tierra tras la actividad minera (silvicultura, agricultura, etc.). Pero, a despecho de los requisitos legales relativos al medio ambiente que se incluyen en todos los contratos de minería, ciertas empresas no se esmeran en absoluto en este punto y contribuyen a la degradación del medio.

- ¿Cuáles son las mejores y las peores prácticas de cara a la promoción de los trabajadores locales?

- *¿Cuáles son los factores clave en el éxito de la promoción de los proveedores locales?*
- *¿Qué cabe hacer para que se cumplan las regulaciones e incentivos que persiguen fomentar las buenas prácticas de gestión medioambiental?*

3. La inversión en la comunidad

La inversión en la comunidad (conocida también como inversión social corporativa o proyectos de desarrollo comunitario) es el conjunto de inversiones de la empresa en la comunidad que no están al servicio de las operaciones diarias de la empresa (Harrison and Coombs 2012). Esta actividad puede brindar a la empresa bien una ocasión de comprar una paz temporal ofreciendo beneficios particulares a los líderes comunitarios, bien una oportunidad de construir una paz duradera basada en la justicia en la medida en que contribuye a establecer espacios (o instituciones) de deliberación comunitaria en los que se clarifiquen las prioridades de desarrollo, que luego son financiadas por la empresa.

- *¿Qué ejemplos de espacios de deliberación comunitaria son exitosos en la promoción del desarrollo en el plano local?*

2ª Parte: condiciones para una mejor gestión

Las relaciones entre los representantes de las empresas y los agentes comunitarios que surgen de las actividades presentadas en la 1ª Parte son moldeadas por una constante interacción entre los agentes y las normas culturales o legales (North 1990). Por consiguiente, para explorar la potencialidad de desarrollo de las interacciones entre empresas y comunidades, resulta importante identificar, para cada una de las actividades específicas descritas anteriormente, los siguientes puntos:

- a. La interacción entre los representantes de la empresa y
 - la cultura y las regulaciones legales del país anfitrión;
 - las normas del país de origen de la empresa y las regulaciones internacionales (tanto la *soft law*, codificaciones privadas no vinculantes, como la *hard law*, convenciones y estipulaciones vinculantes) que afectan a la actividad minera.
- b. La interacción entre los agentes locales (empleados locales, organizaciones de la sociedad civil, funcionarios gubernamentales) y
 - la cultura de la empresa minera extranjera;
 - las regulaciones legales del país de donde procede esta y las regulaciones internacionales que afectan a la actividad minera.

Esta constante interacción resulta particularmente conflictiva en empresas de economías industrializadas avanzadas que operan en países en vías de desarrollo (Dashwood 2012, 44), donde los enfoques de cómo debe ser la contribución de la empresa a la comunidad pueden diferir de manera importante. Por tanto, con ocasión de cada una de las actividades presentadas en la 1ª Parte, ambos grupos de agentes (tanto los de la empresa como los de la comunidad) deben modificar sus percepciones sobre su propia contribución a tales actividades (Rodon et al. 2012; Dashwood 2012, 43) con objeto de:

- a. armonizarlas con las percepciones de las demás partes interesadas;

- b. aceptar e interiorizar (en políticas y prácticas) los objetivos y valores contenidos en las regulaciones legales nacionales e internacionales³.
- ¿De qué manera enmarcan las regulaciones internacionales y nacionales (tanto las vinculantes como las de cumplimiento voluntario) las diferentes actividades descritas en la 1ª Parte por lo que respecta a objetivos, valores e incentivos para cambiar conductas?
 - ¿Cómo afecta la interacción entre la cultura de una empresa específica y la cultura de una comunidad específica a la eficacia de los objetivos de desarrollo en las diferentes actividades descritas en la 1ª Parte?
 - ¿Qué clase de plataformas de diálogo o qué actividades de formación pueden ponerse en marcha para posibilitar la mutua acomodación cultural de percepciones y objetivos, así como la interiorización de las normas que afectan a la actividad minera?

Bibliografía

Bebbington, A., Hinojosa, L., Bebbington D., Burneo M.L., Warnars, X. (2008), "Contention and Ambiguity: Mining and the Possibilities of Development" *Development and Change* 39 (6), pp. 965-992.

Dashwood, H. (2012), *The Rise of Global Corporate Social Responsibility. Mining and the Spread of Global Norms* Cambridge University Press.

Franks, D., Davis, R., Bebbington, A.J., Ali, S.H., Kemp, D., Scurrah, M.: 2014, "Conflict translates environmental and social risk into business costs" *PNAS*, Vol. 111, no 21, May 27th, pp.7576-7581.

Gudynas, E.: 2013, "¿Marx diría sí a la minería?" *Envío*, Año 32, número 372, marzo, pp.48-53.

Harrison J.S., Coombs, J.E.: 2012, "The Moderating Effects from Corporate Governance Characteristics on the Relationships between Available Slack and Community-Based Performance" *Journal of Business Ethics* 107, pp.409-422.

North, D. (1990) *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* Cambridge University Press.

OSISA, Third World Network Africa, Tax Justice Network Africa, Action Aid International, Christian Aid (2009) *Breaking the Curse: How Transparent Taxation and Fair Taxes can Turn Africa's Mineral Wealth into Development* Johannesburg, Accra, Nairobi, London.

Palazzo, G., Scherer, A. (2006) "Corporate Legitimacy as Deliberation: A Communicative Framework" *Journal of Business Ethics* 66, pp.71-88.

Rajak, D. (2011) *In Good Company. An Anatomy of Corporate Social Responsibility* Stanford, Stanford University Press.

³ Las habilidades necesarias para tales procesos de cambio de percepciones pueden resumirse en el término "deuteroaprendizaje", o sea, la capacidad de aprender a aprender. "Confrontarse con la (Responsabilidad Social Corporativa) implica responder a expectativas sociales volubles, a la aparición de nuevas cuestiones y a las cambiantes constelaciones de partes interesadas (*stakeholders*)... El deuteroaprendizaje requiere procesos interactivos de aprendizaje entre organizaciones en el plano local, regional, nacional e internacional" (Dashwood 2012, 58).

Rodon, J. Mària, J.F. Gimenez, C. (2012) "Managing cultural conflicts for effective humanitarian aid" *International Journal of Production Economics* 139, pp. 366-376.

Sachs, J. Warner, A. (1995) "Natural Resource Abundance and Economic Growth" Working Paper N.5398 *National Bureau of Economic Research*, Cambridge, MA.

Original ingles
Traduccion Jose M. Lozano-Gotor



Iniciativas de incidencia política promovidas por los Centros Sociales Europeos

George Gelber

Asesor en incidencia política para Jesuit Missions, Londres

Introducción

La minería, la obtención de minerales, metales, piedras preciosas, carburantes, piedra, arcillas y tierras raras, de la corteza de la tierra, ha sido parte de la historia humana desde tiempos inmemoriales. En conjunto, son conocidas como industrias de extracción. La extracción de metales y su refinamiento ha sido siempre, y es, parte del avance de la tecnología. Este artículo se centra en la extracción minera para conseguir metales, sólo una de las industrias extractivas, y en la incidencia política sobre problemas suscitados por la minería.

Organizaciones jesuitas están trabajando como miembros de GNMR (red Gobernanza de Recursos Naturales y Minerales, siendo GNMR sus siglas en inglés), una de las cinco redes de GIAN, o Red Ignaciana de Incidencia Política a nivel Global. Tres organizaciones europeas, el Centro Social Europeo de los Jesuitas (JESC), en Bruselas, ALBOAN en Bilbao, y Jesuit Missions en Londres, con el nombre asumido de GNMR-Europa, se están centrando en las conexiones entre minería y conflicto, y forman parte de una campaña para convencer a la Unión Europea a que adopte regulaciones que ayudarán a impedir el flujo de los recursos de la minería a grupos armados y a señores de la guerra, en la República Democrática del Congo (RDC) y en otros países de alto riesgo. JESC es un miembro importante de la coalición de organizaciones de la sociedad civil en Bruselas, que buscan fortalecer las regulaciones propuestas por la UE. ALBOAN sigue animando a sus socios a que presionen a sus propios Miembros del Parlamento Europeo, y ha lanzado una campaña -<http://www.tecnologia-libredeconflicto.org>- para incrementar el conocimiento de las conexiones existentes entre los metales que hay en nuestros ordenadores portátiles y teléfonos móviles, y el conflicto en la parte oriental de la RDC.

Minería y crecimiento económico

La civilización moderna sería imposible sin metales. Alambres de cobre conducen nuestra electricidad; vigas de acero sostienen nuestros edificios; latas de estaño y aluminio preservan nuestros alimentos y bebidas; el cromo y el níquel se usan para hacer acero inoxidable; y el aluminio para construir nuestros aviones, -y nuestros teléfonos móviles, o celulares, contienen estaño, tungsteno, tantalita, y oro. La lista es interminable. Los metales forman parte de nuestras vidas diarias, en tal grado, que pocas personas se paran a pensar sobre su procedencia.

La minería sustenta el crecimiento económico. A los países ricos en recursos naturales, se les llama “afortunados”, –aunque muchos ahora ponen esto en tela de juicio, al hablar de la “maldición de los recursos”. Al mismo tiempo, el crecimiento económico estimula la minería, ya que las industrias exigen más y más metales, a fin de transformarlos en artículos y servicios, que los consumidores ansían. La minería ha estado con nosotros durante siglos, pero el vertiginoso crecimiento económico de las décadas recientes es el que ha causado que nos concentremos en las críticas consecuencias de la minería, y los peligros que nos acechan en los próximos años venideros. Para poner un ejemplo: durante los 30 años hasta 2011, el crecimiento económico anual medio, en China, la nueva fábrica del mundo, fue del 10.2%¹, y otras economías emergentes también experimentaron un fuerte crecimiento. Los mineros, desde las más grandes compañías globales, hasta los más humildes trabajadores artesanos, han respondido con la expansión de minas antiguas, y redoblando sus esfuerzos por encontrar nuevos yacimientos, entrando en áreas incluso más sensibles, social y medioambientalmente hablando.

Igualmente, las compañías mineras dejan de invertir y se reducen cuando la demanda de la industria se detiene y contrae, como está sucediendo ahora. A finales de 2013, el valor de mercado de las 40 compañías mineras principales, era \$958 mil millones, una disminución de \$280 mil millones desde el año anterior. Las ganancias disminuyeron hasta \$52 mil millones, un 72 por ciento².

Impactos de la minería

Los metales y los minerales de los que proceden son recursos limitados, no renovables. La industria global de la minería puede estar experimentando ahora una aguda disminución, con las compañías más pequeñas enfrentadas a una auténtica crisis, pero podemos estar ciertos de que a largo plazo, la demanda volverá a crecer, y que habrá una renovada competencia en busca de recursos.

La minería también provee millones de puestos de medios de vida a otros tantos pobres mineros artesanales, y a los trabajadores empleados por gigantescas compañías multinacionales. Las minas, tanto las pequeñas como las grandes, dañan y contaminan el medio ambiente. Los yacimientos minerales son recursos caducos y se pueden agotar en unos pocos y cortos años. Esto significa que las compañías mineras van a seguir adelante, dejando detrás tierras contaminadas y aguas sucias y venenosas. Mineros artesanales no están necesariamente en mejores condiciones que las grandes compañías, tomando pocas precauciones para proteger el medio ambiente, o a ellos mismos. Las fotos tomadas por Sebastião Salgado, de las ahora abandonadas minas de oro de Serra Pelada, en Brasil, ilustran con fuerza las condiciones infrahumanas que los trabajadores tenían que soportar en las minas artesanales³. Las grandes compañías quedan mejor, pues han sido reconocidas por su mejor procedimiento para con ellos y para con el medio ambiente, frente a los procedimientos de los mineros a menor escala.

La minería inevitablemente desplaza a la gente, altera vidas, y destruye medios de vida. Incluso una minería bien administrada, deja legados medioambientales duraderos, y muchas

¹ Laura Lorenzetti, *China's growth rate is expected to slow sharply by the end of the decade*, Fortune Magazine, 20 de octubre 2014, en <http://goo.gl/BEiOm2>, visitada en abril 2015.

² PwC, *Mine 2014 – Readjusting Expectations – review of global trends in the mining industry*, en <http://goo.gl/ffMDGA>, visitada en abril 2015.

³ Se pueden ver fotografías de Salgado en <http://goo.gl/kL810J> y <http://goo.gl/6HsAVw>, visitadas en abril 2015.

minas han contaminado acuíferos. Dado que las minas tienen una vida de explotación de solo unos pocos años, las compañías pueden abandonar el país antes de que el daño medioambiental pueda ser documentado y científicamente probado. Es muy probable que tales problemas empeoren en años venideros, cuando las compañías mineras busquen explotar nuevos yacimientos, en contextos medioambientales y sociales cada vez más sensibles. Comunidades que buscan conservar un medio ambiente precioso, y un modo de vivir tradicional, intentan resistir, pero con frecuencia sus esfuerzos se ven frustrados. Los gobiernos son seducidos por los ingresos prometidos por las empresas. Los políticos en las capitales de provincia, a cientos de kilómetros, lejos de los yacimientos mineros, miran a las comunidades que se oponen a la minería como campesinos atrasados y obstáculos al desarrollo. Parques nacionales irremplazables, y lugares de patrimonio mundial, parece que no son impedimento a la explotación minera⁴.

Conflicto

La minería también provoca conflicto. En países inestables, tales como Birmania, Colombia y República Democrática del Congo (RDC) –especialmente en RDC– la minería ha provisto a grupos armados de los recursos que necesitan para continuar luchando, mucho tiempo después de que cualquier apoyo popular auténtico se haya desvanecido. “Los diamantes de sangre” tienen una larga y trágica historia, al haber financiado grupos armados y señores de la guerra, en seis países africanos, en los que el conflicto ha costado millones de vidas.

Incidencia política sobre la minería

Los países ricos e industrializados son los que forman parte del principal mercado de los productos de la minería. Al mismo tiempo, centenares de compañías mineras, incluyendo las más grandes del mundo, están registradas en los mercados bursátiles de Londres, Nueva York, Toronto y Zurich. Los productos y las cotizaciones de bolsa conectan algunas de las gentes más pobres del mundo y la riqueza. Y son estas conexiones las que nos capacitan para incidir políticamente en favor de ellos.

Uno de los problemas de la incidencia política sobre minería, es que cada mina es diferente, ocasionando sus propios problemas individuales. Algunos problemas, como la calidad del agua y la contaminación, requieren una investigación científica costosa, que puede ser imposible de sufragar por las comunidades afectadas y las organizaciones que las apoyan. La Agencia Católica Británica de Desarrollo (CAFOD, por sus siglas en inglés), pudo obtener los servicios de la Universidad de Newcastle, para tomar muestras y analizar las aguas residuales ácidas de la mina de San Martín, en Honduras, propiedad de la Compañía canadiense, Goldcorp, para demostrar que su plan de cierre fue fundamentalmente defectuoso. Pagar los gastos de este trabajo de investigación, a precios comerciales, hubiera sido imposible⁵.

La minería, o la probabilidad de extracción de minerales, divide a las comunidades, y las empresas con frecuencia llevan a cabo encuestas de opinión para demostrar que hay apoyo popular para sus planes, especialmente cuando prometen instalaciones comunitarias y puestos de trabajo. En 2008, CAFOD informó de que el proceso de acuerdo, por el cual el

⁴ Paul Steyn, *Lower Zambesi National Park Mining Project is 'Fatally Flawed'*, 14 de noviembre 2014, en <http://goo.gl/Gmi5MT>, visitada en abril 2015; S.D. Turner, *World Heritage Sites and the Extractive Industries*; IUCN, 20 June 2012 en <http://goo.gl/x3yc6B>, visitada en abril 2015.

⁵ CAFOD, *Goldcorp staff face criminal charges over mine pollution after CAFOD's investigation*, 16 August 2010, en <http://goo.gl/uHqfB5>, visitada en abril de 2015.

proyecto de níquel de Hallmark, en Mindanao, Filipinas, fue aprobado por las comunidades afectadas, era defectuoso, al haber dado el permiso un líder indígena no reconocido por la comunidad, quien presuntamente recibió un salario generoso de parte de la compañía minera, una empresa conjunta entre BHP Billiton y su compañía asociada, AMCOR⁶. El principio en cuestión aquí es, Libre Consentimiento Comunicado con Antelación (FPIC, por sus siglas en inglés), un derecho que todavía tienen que conseguir, en la práctica, la mayoría de las comunidades afectadas por la minería⁷.

En el curso de su reciente visita a Filipinas, la Conferencia de Obispos Filipinos, le suplicaron al Papa Francisco que se uniera a ellos para pedir el rechazo de la actual Ley de Minería. Los obispos repitieron la apelación hecha en 2006, en estos términos: “permitir que los intereses de las grandes empresas mineras prevalezcan sobre el derecho de las gentes a esas fuentes, equivale a violar sus derechos a la vida. Más aun, la minería amenaza la salud de la gente y la seguridad medioambiental por sus destructivos vertidos de basura y desechos, en mares y ríos⁸. En septiembre de 2013, los presidentes ejecutivos de las empresas mineras más grandes del mundo se reunieron en el Vaticano. Fueron saludados con una declaración del Cardenal Bertone, en lugar del Papa Francisco, en la que se les dijo: “La minería, como cualquier otra actividad industrial, tiene consecuencias ecológicas y sociales, que ampliamente traspasan las fronteras nacionales, y pasan de una generación a la próxima...; las decisiones hoy no se pueden tomar exclusivamente desde perspectivas geológicas, ni desde las posibles ventajas económicas para los inversores, ni para los estados en los que se ubican las compañías...; a los trabajadores debería dárseles total seguridad de todos sus derechos económicos y sociales... [y] las actividades de extracción (deberían) respetar los estándares internacionales para la protección del medio ambiente”⁹.

El punto en cuestión, las partes involucradas y el contexto, determinan las opciones y lugares para la incidencia política. En el caso de “minerales de conflicto”, el lugar en el que las organizaciones de la sociedad civil, incluyendo las instituciones jesuitas, están siguiendo un objetivo de incidencia política especial, es el de las instituciones de la Unión Europea: la Comisión, el Consejo y el Parlamento.

El Decreto 4 de la CG32, contiene una normativa clara, para la incidencia política:

“Tenemos que... vencer las resistencias, temores y apatías, que impiden comprender verdaderamente los problemas sociales, económicos y políticos que existen en nuestros países, y en la escena internacional... No podemos dispensarnos de hacer un análisis, -lo más riguroso posible-, de la situación desde el punto de vista social y político. De aquí han de brotar compromisos que la experiencia misma nos enseñará cómo llevar adelante”. (números 43 & 44, abreviados).

⁶ Sonia Maldar, *Kept in the Dark – why it’s time for BHP Billiton to let communities in the Philippines have their say*, CAFOD, London, 2009, 22-24.

⁷ La declaración de NU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007) obliga a los estados a “...consultar y cooperar de buena fe con las poblaciones indígenas, preocupados por medio de sus mismas instituciones representativas, a fin de obtener su consentimiento libre e informado para la aprobación de todo proyecto que pueda afectar a sus tierras o territorios y otros recursos, particularmente en conexión con el desarrollo, uso o explotación de mineral, agua u otros recursos”. Las Comunidades no designadas oficialmente como indígenas, no tienen tales derechos bajo la ley internacional.

⁸ Independent Catholic News, *Philippines: bishops urge Pope to speak about harmful impact of mining on environment*, 16 enero 2015, en <http://goo.gl/Lly9S6>, visitada en abril 2015.

⁹ Papa Francisco, Mensaje del Papa por la Jornada de reflexión sobre la industria minera, 9 setiembre 2013, en <http://goo.gl/JeMHwB>, visitada en abril 2015.

“Si tenemos la paciencia y la humildad y la valentía de caminar con el pobre, aprenderemos de lo que ellos tienen que enseñarnos, y qué es lo que podemos hacer para ayudarles. Pero sin este arduo camino nuestros esfuerzos a favor de los pobres, tendrán un efecto exactamente contrario a lo que pretendíamos; sólo conseguiremos impedir que ellos se hagan escuchar en lo que son sus necesidades reales” (n.50).

Estos párrafos indican cómo debemos tratar con los que están en el poder y no quieren cambio, o quieren que aceptemos sólo un cambio cosmético. En los años 1980 y 1990, cuando organizaciones de la sociedad civil se quejaron ante los funcionarios del Banco Mundial sobre las cuestiones de la deuda y el ajuste estructural, éstas fueron las respuestas recibidas durante los largos años de su incidencia política¹⁰.

1. Ustedes están equivocados – sus datos no son correctos.
2. Sus datos pueden ser correctos, pero sus análisis no son correctos; están ustedes sacando conclusiones falsas.
3. Sus hechos pueden ser correctos, su análisis del problema puede ser válido; pero las políticas que ustedes defienden, no se siguen, y no van a producir el resultado que ustedes quieren.
4. Ustedes tienen razón, pero nosotros ya no seguimos haciendo eso.
5. Ustedes tienen razón, pero deberían hablar a su gobierno, no a nosotros.

Minerales y conflicto

Minerales conflictivos, descendientes directos de diamantes conflictivos, son los minerales que provocan conflictos, haciendo posible a los grupos militares y a los ejércitos, que controlan la extracción de minerales y el comercio, comprar las provisiones, la munición y las armas que necesitan para dominar y aterrorizar a las poblaciones. La, especialmente la parte oriental del país, rica en minerales, ha estado atormentada por conflictos, desde 1996, que han tenido como resultado la muerte de más de 5 millones de personas. Estas cifras aterradoras movieron a los legisladores norteamericanos, que buscaban regular Wall Street tras las secuelas de la crisis económica, a incluir estipulaciones en su legislación, exigiendo que las compañías pudieran averiguar, hasta sus orígenes, todo “mineral conflictivo” (definidos como Tantalita, Tinestano y Tungsteno, –las tres T’s–, y oro, que provinieran de la RDC, o de cualquiera de sus nueve países vecinos), usados en productos importados a Estados Unidos. Los informes suministrados por las empresas deben establecer las medidas tomadas para identificar la fuente y la cadena de custodia de los minerales de conflicto, para comprobar si los minerales que usan ellos están “libres de conflicto”. Hay exactamente dos secciones referentes a industrias de extracción de minerales. –la 1502 y la 1504–, al final de las actas de 848 páginas, con el título oficial de la “Actas Dodd-Frank para la reforma de la Reforma de Wall Street, y el Acta de Protección del Consumidor”. La finalidad de estas secciones en Dodd-Frank, es cortar el flujo de recursos (que se estima asciende a la suma de unos 185 millones de dólares americanos cada año, en 2008)¹¹, a grupos armados, que han estado usando trabajo forzado, incluyendo trabajo infantil, obteniendo por la fuerza dinero de mineros de pequeña escala, en la parte oriental de la RDC.

¹⁰ Es importante recordar que la crisis de la deuda estalló sobre el mundo en agosto de 1982, cuando México declaró que no podría hacer frente a pagar sus obligaciones de deuda a los bancos de Estados Unidos, pero que fue sólo en 2010, cuando fue cancelado el volumen de la deuda, que debían los países más pobres.

¹¹ Fidel Bafilemba, Timo Mueller, Sasha Lezhnev, *The Impact of Dodd-Frank and Conflict Minerals Reforms on Eastern Congo's Conflict*, Junio 2014, en <http://goo.gl/204IFr>, visitada en abril 2015.

Estaño, tungsteno y oro son imprescindibles para la fabricación de los productos electrónicos, incluyendo los teléfonos móviles. Por ejemplo, un portátil de dos kilos de peso, contiene 10 gramos de estaño, 0.6 gramos de Tántalo, 0.3 gramos de oro, y 0.0009 gramos de tungsteno¹². Las compañías han respondido rápidamente, y están deseosas de demostrar que sus brillantes y caros productos están “libres de conflicto”. Intel, Apple y HP han publicado informes que pretenden demostrar que sus productos están libres de conflicto, o casi libres de conflicto. Una reciente investigación de *Enough Campaign*¹³ ha descubierto que los ingresos de los grupos armados provenientes de las tres T's se han encogido dramáticamente¹⁴. Sin embargo, el oro extraído artesanalmente sigue siendo un problema, porque el oro puede ser refinado con el uso del mercurio hasta un estado casi puro, y entonces es sacado ilegalmente fuera del país, mientras que la extracción del estaño, tungsteno y tántalo de sus minerales, requiere un proceso de fundición industrial. Investigadores de Naciones Unidas calculan que hasta un 98 por ciento de la producción de oro de la RDC se saca de contrabando fuera del país¹⁵. Un informe más reciente de Naciones Unidas, afirma que el oro sacado ilegalmente desde las áreas de los rebeldes se vende a mercaderes en Uganda y luego se exporta a Dubái. El informe dice que “el oro sacado de contrabando a Uganda el año pasado, incluía metal de minas controladas por grupos rebeldes, tales como NDC, capitaneado por Ntabo Ntaberi Sheka, a quien se le busca por crímenes contra la humanidad, y las Fuerzas Democráticas para la Liberación de Ruanda (FDUR), un grupo conectado con el genocidio de Ruanda, en 1994”¹⁶.

Europa va a la zaga respecto a Estados Unidos. En marzo de 2014, la Comisión Europea publicó un proyecto de ley sobre el “abastecimiento responsable de minerales”. Esto se está discutiendo ahora en el Parlamento europeo, el cual tiene que aprobar el anteproyecto propuesto, antes de que se convierta en ley. Sin embargo, grupos de la sociedad civil que trabajan en minerales de conflicto, creen que el anteproyecto de ley, tal como está ahora, tendrá muy poco impacto, porque es un código voluntario de conducta, con los importadores auto-certificándose a sí mismos como responsables, y cubre sólo los minerales importados directamente a la Unión Europea. No se cubren los minerales presentes en los productos importados, acabados, tales como los móviles inteligentes. Aunque, a diferencia de las Actas Dodd Frank, de Estados Unidos, la legislación europea no está limitada a RDC, y países de alrededor, y podría ser aplicada a cualquier país de alto riesgo, o proclive al conflicto.

Según la propia evaluación de impacto, de la Comisión Europea, sobre la regulación propuesta, los minerales de zonas de conflicto “representan una fuente barata en un mercado muy competitivo, ofrecidos a un descuento calculado en un 30-40% del valor normal”¹⁷. Al mismo tiempo, la evaluación de impacto informó de que relativamente pocas compañías europeas se comprometen a ejercer la debida diligencia recomendada. Sólo el 12% de las compañías enumeradas en las bolsas europeas, no directamente sujetas a la legislación estadounidense, hacen referencia a minerales conflictivos en sus páginas web¹⁸. Parece que no

¹² Hewlett Packard, *HP 2013 – Living Progress Report*, 44, en <http://goo.gl/sXHnfq>, visitada en abril 2015.

¹³ *Enough Project*, establecido en EE.UU. en 2006, hace campaña para acabar con el genocidio y los crímenes contra la humanidad. Los minerales de conflicto y la RDC son la porción mayor de su trabajo, en <http://www.enoughproject.org/conflict-minerals>, visitada en abril de 2015.

¹⁴ Fidel Bafilemba et al., *op. cit.*

¹⁵ Alexis Arieff, *Democratic Republic of Congo and U.S. Policy*, Congressional Research Service, 24 febrero 2014, 12, en <http://goo.gl/Cz8TIU>, visitada en abril 2015.

¹⁶ Global Witness press release, *Conflict gold sold on international markets despite sector clean up efforts says new UN report*, 20 enero 2015, en <http://goo.gl/sG8sxK>, visitada en abril 2015.

¹⁷ Comisión Europea, *Commission Staff Working Document – Impact Assessment*, 5.3.2014, pp.5, 47 y 53, en <http://goo.gl/jnVS7r>, visitada en abril 2015.

¹⁸ *Ibid.*, 23.

hay sanción alguna, por el fallo a comprometerse a ejercer la debida diligencia. Al mismo tiempo, los costes del acuerdo por parte de las compañías con el esquema voluntario propuesto, -y no hay razón alguna para suponer que un esquema obligatorio tendría costes más elevados-, son pequeños, calculados por la Comisión Europea del 0,014 por ciento, de un rendimiento medio inicialmente, y después de esto, de un 0,011 por ciento, anualmente¹⁹.

Esta es una campaña ardua, porque hasta ahora ningún estado miembro de la Unión Europea ha querido defender la regulación obligatoria. Un puñado de miembros del Parlamento Europeo está dispuesto a presionar en favor de esto. La Comisión y los estados miembros arguyen que la regulación obligatoria animaría a las empresas a buscar sus minerales en otra parte, y por ello fomentaría el contrabando y destruirían los medios de vida de los mineros de la parte oriental de la RDC. La carga de persuasión ética se traspasa a los clientes. Nosotros pensamos que esto equivale a una evasión de responsabilidad y a un fracaso ante el esfuerzo por resolver el problema y enténderselas con el desafío de mejorar la responsabilidad social corporativa.

Original inglés
Traducción Antonio Maldonado sj

¹⁹ *Ibid.*, 43.



Gobernanza minera, derechos humanos y construcción de paz en Colombia

Sergio Coronado Delgado

CINEP, Bogotá, Colombia

Presentación

Durante la última década han aumentado las luchas sociales vinculadas con las actividades extractivas en Colombia. En el periodo comprendido entre 2010 y 2013, las protestas sociales relacionadas con las actividades extractivas llegaron a representar el 7,61% del total de luchas sociales en el país, mientras que entre 1975 y 2009 éstas solo representaron el 0,31% del total en esos años (CINEP/PPP, 2014).

Dicho incremento de la conflictividad social es un indicador de los profundos problemas de gobernanza que el sector extractivo tiene en Colombia, muchos de ellos originados en el mismo diseño de la política pública, en la precaria participación ciudadana en la misma y en la ausencia de un enfoque de cumplimiento de los derechos humanos. Adicionalmente, debido a la alta injerencia que el conflicto armado ha tenido en las diferentes dimensiones de la vida social, política y económica, la pobre gobernanza sobre los recursos naturales ha derivado en que los procesos extractivos terminen vinculados a las dinámicas del conflicto armado, con graves consecuencias en materia de derechos humanos de la población.

En este artículo voy a presentar algunos elementos que evidencian la pobre gobernanza minera en Colombia. Para ello voy a señalar algunos problemas del diseño de la política pública minera; en segundo lugar voy a demostrar la ausencia de gobernanza en relación a las demandas ciudadanas y en tercer lugar las falencias de los proyectos extractivos en relación a la garantía de los derechos humanos. Finalmente, presento algunas orientaciones que han sido implementadas desde nuestra labor de incidencia política.

La política minera no favorece la gobernanza responsable de recursos naturales

En términos generales, la política minera colombiana se encuentra alejada de los propósitos de la gobernanza responsable de la minería y los recursos naturales¹, esta afirmación no solo está sustentada en la emergencia de conflictos sociales protagonizados por comunidades afectadas por la extracción minería, sino también por la precaria participación del Estado en

¹ Los principios de la gobernanza de la minería y de los recursos naturales es entendida según el documento de posición de la Red Global de Incidencia Ignaciana: promoción de la paz y la dignidad humana, justicia y equidad, solidaridad, cuidado de las generaciones futuras, búsqueda del bien común, promoción del principio de precaución, participación, dignidad del trabajo y de los medios de vida y transparencia y rendición de cuentas.

la implementación de la política, la baja recaudación de recursos a favor del Estado y la alarmante situación de pobreza que se vive en las regiones en las cuales la extracción ocurre.

Los cambios de la política pública minera que ocurrieron durante las últimas dos décadas limitaron la capacidad del Estado y sus instituciones de realizar un control sobre las actividades extractivas. El Estado dejó de tener un rol activo en la gestión y extracción de los recursos naturales, para pasar a cumplir un rol de facilitación de la actividad minera desarrollada por agentes privados. Un ejemplo claro de esta situación es el procedimiento para la concesión de títulos mineros. Desde el año 1973 se estableció una norma de asignación de derechos de concesión según la cual el primero que solicita la concesión minera sobre un área adquiere un derecho prevalente sobre otros actores privados interesados (Pardo, 2013). Con este modelo se disminuyó la capacidad del Estado para administrar los recursos mineros bajo criterios de eficiencia y de optimización de beneficios. Así, el Estado ha perdido la capacidad de negociar los procesos de titulación con los inversionistas privados interesados en realizar la extracción de los recursos y de buscar con este medio condiciones más favorables en términos de pagos. Adicionalmente, este modelo tiende a generar conflictos sociales vinculados con la extracción, en la medida en que este diseño institucional no reconoce los derechos de las comunidades sobre las tierras y territorios de las comunidades en las cuales se pretende desarrollar la extracción. Los títulos mineros son solicitados y otorgados lejos de los territorios en los cuales se desarrollará efectivamente la extracción, disminuyendo la participación y el control social sobre los contratos de concesión.

Un problema adicional de la política minera es que facilita la concentración de la riqueza de los recursos naturales. El diseño institucional no permite una distribución equitativa de derechos de extracción, sino que en la práctica permite que los actores más poderosos concentren más títulos mineros a su favor. La mayor parte del área concedida para la explotación minera se concentra en pocas empresas o personas: al 1,15% de los mayores titulares mineros se le ha otorgado el 56,5% del área total (Chaparro 2014). Según datos oficiales, una única empresa minera, AngloGold Ashanti, concentra 725.435 hectáreas en títulos mineros. La concentración de la riqueza y de los derechos de extracción minera en pocos sujetos es un indicador de pobre gobernanza minera, ya que debilita la capacidad de negociación del Estado en relación a la obtención de ganancias y a los pagos que deben realizar las compañías.

Finalmente, los marcos ambientales también se han flexibilizado. En diciembre de 2014, el gobierno nacional expidió una nueva reglamentación que facilitaba licencias ambientales. Dicha norma ha sido fuertemente criticada por los sectores ambientalistas, no solo porque restringe la participación de las comunidades afectadas por los proyectos, sino también porque acorta los tiempos para la expedición de la licencia. En términos generales, debido a la flexibilización y a la falta de participación ciudadana, la política minera colombiana no promueve una buena gobernanza sobre los recursos mineros.

Demandas ciudadanas incumplidas

Hace dos o tres décadas, algunas comunidades celebraron la llegada de proyectos extractivos a sus territorios porque creyeron en las promesas de desarrollo que estos traían. En 1995 los pobladores de El Boquerón, una comunidad rural localizada en el caribe colombiano, celebraron la llegada de la compañía Drummond y de la inauguración de las minas de carbón. Para ese entonces manifestaron que: “estábamos contentos porque pensábamos que tener cerca una mina era la solución a nuestros problemas”. Hoy sus pensamientos han cambiado:

“lo que no esperábamos era que la explotación de carbón acabara expulsándonos de esta tierra” (Escárraga 2013).

En la actualidad, son cada vez más las comunidades que no están de acuerdo con la instalación de proyectos extractivos en sus territorios. Así, las demandas ciudadanas están relacionadas con la participación de comunidades afectadas en la toma de decisiones sobre la realización de actividades extractivas. Las formas de participación son diversas, las comunidades étnicas demandan la garantía del derecho al consentimiento previo, libre e informado; en los municipios se realizan consultas populares para que los pobladores manifiesten su posición sobre la instalación de una mina. Otras participan en acciones de protesta en contra de la instalación de las minas; muchas otras comunidades utilizan mecanismos de participación previstos en el marco normativo ambiental. En términos generales hay un llamado de la sociedad civil para tomar parte de la gobernanza de los recursos naturales y de la minería.

Sin embargo, este llamado no es debidamente respondido desde la institucionalidad estatal. En primer lugar se ha limitado la posibilidad de que los ciudadanos que se verán afectados por los proyectos extractivos participen en la toma de decisiones sobre su viabilidad política, ambiental y social. El Estado central se ha reservado la decisión final sobre un proyecto minero. Por ejemplo, la justicia colombiana desconoció los resultados de una consulta popular en la cual los ciudadanos se manifestaron en contra de un proyecto de extracción de hidrocarburos. Según los jueces con este ejercicio de participación ciudadana se pasaron por alto “las normas constitucionales que otorgan al Estado la propiedad del subsuelo y la explotación de los recursos naturales no renovables”.

En segundo lugar, las autoridades públicas han restringido el ejercicio del derecho a la consulta y al consentimiento previo, libre e informado de las comunidades étnicas, ya que se ha señalado que solo es procedente en la etapa de explotación, no así en la exploración de los recursos, aun cuando esta acción tiene impactos directos en los territorios y en los medios de vida de las comunidades. Con esta orientación, las comunidades no participan de los procedimientos administrativos bajo los cuales se conceden los títulos mineros. La precaria participación de las comunidades aumenta los conflictos sociales en relación a las actividades extractivas.

Minería y derechos humanos integrales

La situación de derechos humanos de las comunidades afectadas por la minería es altamente preocupante. En Colombia, en términos comparativos, los habitantes de los municipios en los cuales se desarrollan las actividades extractivas viven en peores condiciones que aquellos municipios en los cuales se desarrollan otro tipo de actividades económicas. Las causas de esta situación son múltiples: la poca capacidad de las instituciones públicas, tanto locales como nacionales, para administrar recursos y dar respuesta a las necesidades sociales, los nocivos efectos ambientales de las actividades extractivas, la precaria generación de empleo para los pobladores de los municipios mineros, entre otros factores (Rudas & Espitia 2013).

Adicionalmente, los líderes sociales que se oponen a la instalación de proyectos extractivos a gran escala, como aquellos que denuncian las actividades mineras ilegales o criminales que ocurren en sus territorios, sufren constantemente amenazas en su contra. En diciembre de 2014, cerca de 40 mujeres negras campesinas marcharon desde sus territorios más de 600 kilómetros hasta Bogotá para denunciar ante las autoridades mineras y ambientales la presencia de minas ilegales de oro que están destruyendo sus territorios y la existencia de más de 250 títulos mineros que se concedieron a empresas privadas y a particulares sin su participación ni consentimiento. Al volver a su región, luego de pactar una serie de acuerdos

con el Gobierno, han sido objeto de amenazas de muerte y han sido denominadas como “opositoras al desarrollo de las comunidades”. Entre 2002 y 2013 fueron asesinados al menos 54 defensores de derechos a la tierra y ambientales en Colombia (Global Witness 2014). La construcción de la paz en las regiones requiere que los defensores de los territorios y los movimientos sociales puedan expresar libremente su posición frente a los proyectos de extracción de recursos naturales.

A modo de conclusión

En Colombia, adecuar la política minera a los principios de la buena gobernanza sobre los recursos naturales es una tarea mayúscula. Como hemos podido observar, esto requiere de cambios estructurales en el diseño de la política, entre ellos mejorar la capacidad de negociación del Estado en su función de dueño de los recursos mineros y naturales. Adicionalmente, implica hacer un ordenamiento de la extracción minera y definir, por medio de un proceso participativo y democrático, los criterios ambientales, sociales y económicos que valoran en qué lugares se van a extraer los recursos naturales y en cuáles no.

Las respuestas estatales frente a estas demandas urgentes han sido bastante puntuales. El país está avanzando en la implementación progresiva de los estándares de transparencia de la Iniciativa de Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI). Aunque este es un punto favorable, no es suficiente para atender los complejos problemas que acá se han explicado. Además de promover la transparencia, se deben promover otros elementos de la gobernanza de los recursos naturales, particularmente aquellos referidos con la participación ciudadana, la protección ambiental y el cuidado de los derechos de las futuras generaciones.

Adicionalmente, las comunidades afectadas por la minería deben ser reconocidas como tal y el Estado y la sociedad debe implementar acciones para reparar los daños causados en sus derechos humanos. Reparar y dignificar a quienes han sufrido los impactos de la mala gobernanza sobre los recursos naturales es un paso necesario hacia la construcción de un nuevo modelo más justo, humano y democrático. En Colombia, la eventual firma de un acuerdo de paz con las guerrillas, proceso que seguimos con el mayor optimismo, podría llevar a un escenario de profundización democrática. En este marco podrían albergarse estos debates urgentes, no solo para los actuales ciudadanos, sino también para las futuras generaciones.

Trabajos citados

Chaparro, S., *Muchas minas, pocos dueños y favores mutuos*, 2014, en <http://goo.gl/b7Vxn4>, visitada en abril 2015.

CINEP/PPP, *Luchas Sociales en Colombia 2013*, Informe Especial, Bogotá, Cine.

Escárraga, T, *Los pueblos que se tragó el carbón*, 23 junio 2013, El Tiempo.

Global Witness, *Deadly Environment. The dramatic rise in killings of environmental and land defenders*, 2014, London, Global Witness.

Pardo, Á., *La conflictividad por el territorio, el control de los RRNN y la renta minera. El choque de las locomotoras mineras en Colombia*, en L. J. Garay, *Minería en Colombia: institucionalidad y territorio, paradojas y conflictos*, 2013, Bogotá, Imprenta Nacional de Colombia, 143-191.

Rudas, G., & Espitia, J., *La paradoja de la minería y el desarrollo. Análisis departamental y municipal para el caso de Colombia*. En L. J. Garay, *Minería en Colombia: Institucionalidad y territorio, paradojas y conflictos*, 2013, Bogotá, Imprenta Nacional de Colombia, 27-81.

Original español



Creciente presencia y amenaza de industria minera en Centroamérica

Ismael Moreno sj
ERIC, Honduras

Centroamérica, una región abastecedora de materia prima

Todos los datos coinciden en un aumento creciente de la demanda de minerales y energía por parte de las grandes economías mundiales. Para América Latina esta demanda ha sido tan fuerte que se puede hablar de un fenómeno invasivo. De acuerdo a los expertos, el siglo XX finalizó con una captación en la región de un 12% de la inversión mundial en minería. Para finales de 2010 esta inversión se había triplicado.

Centroamericana es una zona con considerables reservas de minerales tanto preciosos como industriales. Dentro de la lógica de las economías mundiales, Centroamérica sigue siendo una zona abastecedora de materia prima –como ha sido su papel a lo largo de su historia–, en este período con el agravante de que la creciente demanda de extracción de minerales se realiza en un contexto mucho más agresivo desde el punto de vista normativo, pero también en los ámbitos sociales, políticos y ambientales.

Es tan agresiva la demanda de extracción de minerales por parte de las corporaciones multinacionales, como creciente es la presión por que la misma cumpla con la reglamentación y con los convenios internacionales, así como creciente es la conciencia por parte de diversos sectores de la sociedad por la defensa de los bienes naturales desde la armonía en la protección de los derechos no solamente humanos sino también de la naturaleza.

La corrupción e impunidad definen la realidad de la industria extractiva

Estas condiciones han obligado a reformas en las legislaciones y a las propias multinacionales mineras a cumplir con protocolos y convenios que en el siglo XX eran inexistentes. Para el caso, se han dado procesos reformistas impulsados desde el Banco Mundial con el propósito de que las compañías mineras extractivistas cumplan con los diversos tratados comerciales, ya sean bilaterales o multilaterales. Pero según las organizaciones ambientalistas, en realidad esta ola reformista solamente busca garantizar la seguridad jurídica de las inversiones, establecer un marco de vigilancia conforme a la normativa internacional con el fin de dar legalidad a la explotación minera, pero no disminuye las violaciones de los derechos humanos derivadas de los conflictos socio-ambientales. Y aun en el mejor escenario, en el que la legislación en la explotación minera garantizara el respeto del ambiente y los derechos humanos, la experiencia centroamericana de impunidad y corrupción de funcionarios públicos y legisladores no garantizaría que finalmente los convenios y legislaciones nacionales

e internacionales se cumplieran en beneficio del ambiente, las comunidades y los derechos humanos de las personas involucradas directa e indirectamente en la industria minera extractivista.

El caso de Honduras es paradigmático. El golpe de Estado de junio de 2009 fue una enorme oportunidad para que los grupos económicos y las elites conservadoras aprovecharan las confusiones, distracciones políticas y debilidad institucional para lograr que se aprobara un conjunto de leyes para la concesión y explotación de ríos, fuentes de agua, hidrocarburos. También se aprobó una nueva ley de minería favorable a la explotación de las compañías mineras, la ley de creación de las Zonas de Empleo y Desarrollo Económico (ZEDES) conocidas como Ciudades Modelo y muchas otras figuras jurídicas que convergen en un solo objetivo: abrir las puertas y facilitar la inversión del capital transnacional basado primordialmente en la industria extractivista.

En el caso de la ley de minería en Honduras y de acuerdo con información proporcionada por el Instituto Hondureño de Geología y Minas, a inicios de 2013 existían 97 proyectos mineros de oro y plata aprobados, 320 nuevos proyectos en trámite, 193 proyectos de minería no metálica aprobados y 233 solicitudes de nuevos proyectos en proceso de aprobación. Cuando las comunidades han expresado su rechazo y se han organizado para resistir a esta avalancha extractivista, el gobierno junto con las compañías mineras ha impulsado agresivas campañas publicitarias tanto para mostrar las “bondades” de las inversiones como para criminalizar a las comunidades y sus dirigentes, calificándolos como enemigos del progreso y del desarrollo del país.

A la violencia e inseguridad derivada del narcotráfico y el crimen organizado que ha ubicado al triángulo norte de Centroamérica –constituido por Guatemala, El Salvador y Honduras– como una de las zonas más violentas y peligrosas del planeta, se suma esta creciente demanda de inversión por parte de las compañías mineras extractivistas que aporta nuevos escenarios de violaciones a los derechos humanos y de deterioro ambiental.

Todos estos hechos configuran un escenario donde los grupos de poder político y económico tienen control de las fuerzas de seguridad, de las unidades de investigación, y del poder judicial, lo que garantizaría la impunidad de los agentes estatales y actores privados (empresas) ante delitos y violaciones a derechos humanos cometidos contra la población hondureña y las organizaciones sociales.

Riqueza de unos pocos, miseria para las mayorías

En un seminario centroamericano convocado por la Comisión Provincial de Apostolado Social, CPAS, realizado en septiembre de 2013, los asistentes de los seis países de la subregión coincidieron en que “la explotación minera está basada en la lógica de consumo infinito en un mundo con recursos limitados. La riqueza mineral deja miseria y desastre ambiental en las comunidades ubicadas en las áreas de explotación, en contraposición a la creciente vida de lujo y derroche de los propietarios de las compañías mineras”.

De acuerdo con los estudios y las experiencias de los diversos países centroamericanos, la explotación minera y los proyectos hidroeléctricos van unidos por el mismo modelo extractivista, depredador, consumista, contaminador y concentrador de bienes y recursos. La experiencia en cada uno de los países centroamericanos deja como patrón común comunidades ambientalmente deterioradas y daños humanos casi siempre irreversibles, con sus tejidos sociales y organizativos rotos o fracturados y con condiciones económicas y productivas mucho más precarias que antes. La mayor parte de las comunidades en donde se

han realizado explotaciones mineras coinciden con las áreas territoriales y geográficas de mayor emigración hacia otras áreas del país o hacia el exterior, preferencialmente Estados Unidos.

La industria minera ha alcanzado niveles tecnológicos tan altos que cada vez requiere de menos mano de obra local y de menos tiempo para la explotación de una mina, dejando como secuelas un acelerado desastre ambiental y destruidas las formas comunitarias tradicionales de vida. No es cierto, al menos desde la realidad centroamericana, que la industria minera resuelva la demanda de empleo de las comunidades. La oferta de empleo es cada vez menor, es ocasional, temporal y limitada a la mano de obra más barata, reducida a servicios secundarios.

Una comunidad tocada por la explotación minera nunca volverá a ser la misma, sus tejidos culturales quedan trastocados negativamente, y la explotación minera conlleva, promueve e incentiva la división y la corrupción al interior de la organización y de dirigencias comunitarias y sociales.

La lucha de David contra Goliat

En la industria minera existen sin duda dos cosmovisiones, es decir, dos maneras de ver y de relacionarse con el mundo. Una primera manera es la que mira la naturaleza y la tierra como una madre, como fuente vida y don sagrado para pueblos y comunidades. Las comunidades indígenas testimonian que “la tierra es nuestra madre y las mineras la tienen destrozada, le han partido el corazón y eso es un atentado contra Dios”. Una segunda manera de ver la naturaleza es la de los mineros y empresarios extractivistas. Las montañas y las minas, el agua y los bosques son negocios, dinero, crecimiento, desarrollo, bienestar económico. Todo hay que convertirlo en capital.

La industria minera extractiva está íntimamente unida a los proyectos hidroeléctricos contaminantes. La explotación frecuentemente indiscriminada está provocando un fenómeno creciente de resistencia de comunidades muy bien articuladas con organizaciones ambientalistas y populares. Como contrapartida, las mineras en alianza con empresarios nacionales y autoridades públicas, amenazan, persiguen, secuestran y asesinan a dirigencias y comunidades al tiempo que desarrollan campañas publicitarias para desacreditar el valor de las luchas organizadas en contra de la minería.

Las compañías mineras se confabulan con los diputados para aprobar figuras jurídicas, con el propósito de criminalizar las luchas de resistencia contra la explotación minera y las concesiones de agua. También han articulado alianzas con comunicadores para controlar la información, desfigurar las luchas y presentar la industria extractiva y contaminante como “bondadosa” para las comunidades, el Estado y la sociedad. Las comunidades y organizaciones ambientales se apoyan en medios de comunicación alternativos y en las redes sociales, sin alcanzar todavía capacidad para contrarrestar el cerco mediático.

Las compañías mineras han construido un escenario de conflicto y de polarización. Ellas tienen bien definido su objetivo: convertir toda la riqueza natural en capital. Las comunidades, organizaciones ambientales, ecologistas y populares y las iglesias que buscan ser fieles a las personas y sectores más afectados por la industria minera extractivista han comenzado a articular sus esfuerzos particulares en una lucha común por la paz y la vida a partir de la defensa y protección de sus bienes naturales.

Crónica de una tragedia anunciada

En la zona sur de Honduras hubo a mediados del año 2014 una tragedia. Un grupo de trabajadores mineros quedaron soterrados luego de un derrumbe producido en la zona de excavación minera. Con enormes esfuerzos, varios de los obreros lograron salir con vida de las cuevas, pero ocho quedaron atrapados mientras que ni la compañía minera ni el gobierno contaban con rutas de evacuación ni sistemas de emergencia para responder a tales eventualidades. Los ocho mineros murieron y sus cuerpos fueron rescatados cinco meses después de ocurrido el derrumbe. Tanto el gobierno como las corporaciones mineras se esforzaron en mostrar lo ocurrido como un caso excepcional al tiempo que la legislación logró eximir de toda responsabilidad legal a la compañía minera extractivista, reduciendo las consecuencias a pequeñas y puntuales ayudas a las familias de los trabajadores muertos.

Sin embargo, esta tragedia ocurrida en la comunidad de El Corpus en el departamento de Choluteca, en el sur de Honduras, fronterizo con El Salvador y Nicaragua, deja al desnudo la realidad en la que se sitúan las inversiones de las compañías mineras extractivistas en Centroamérica. No obstante los convenios y tratados internacionales, las reformas legislativas en cada uno de los países, las leyes de minería basadas en el respeto a los derechos ambientales, los derechos humanos y a la cultura e historia y a la realidad patrimonial de las comunidades, la industria minera extractivista en cada uno de los países centroamericanos tiene la capacidad de lograr sus objetivos porque cuenta con el respaldo de gobiernos y grupos empresariales locales que suelen actuar por encima de lo que establece la ley. Como ya quedó anotado antes, la impunidad y la corrupción son realidades cotidianas que con frecuencia logran imponerse a las presiones de comunidades y organizaciones ambientales que exigen el cumplimiento de la ley. Las compañías mineras salen adelante con sus objetivos extractivistas en base muchas veces a sobornos de autoridades o en base a contubernios y alianzas con políticos, funcionarios o dirigentes empresariales.

Los caminos de la resistencia a un modelo que amenaza la vida

En el Seminario Centroamericano que antes mencionamos, los jesuitas y laicos asistentes culminaron los análisis y debates con una Declaración que entre otros puntos dice lo siguiente: “Declaramos que nuestras luchas de resistencia se han de apoyar en alianzas con los diversos sectores nacionales e internacionales con los que compartimos el compromiso de defender nuestros bienes comunes y territorios; en estrategias de comunicación alternativa que logren romper el cerco mediático. Si las corporaciones mineras son las mismas que están en nuestros países, ¿cómo emprender luchas que fortalezcan nuestras identidades para hacer frente al peligro de dejarnos deslumbrar por el oro y las regalías de las compañías mineras? ¿Cómo fortalecer nuestros compromisos éticos para saber vencer las tentaciones de los sobornos, las atractivas ofertas de las mineras de mejorar los servicios públicos en nuestras comunidades o los miedos ante las amenazas y chantajes? ¿Cómo conformar plataformas/bloques que articulen nuestras luchas nacionales con luchas centroamericanas y latinoamericanas?”

Original español

Secretariado para la Justicia Social y la Ecología

**Borgo Santo Spirito, 4
00193 Roma**

+39 06689 77380 (fax)

sjes@sjcuria.org