

INTRODUCCIÓN



2

2

4

6

8



8

9

9

10

11

11

12

14

El Contexto

Orígenes del Proyecto

Un Proyecto Diferente

El Proceso en el Ámbito Global

Independencia

El Proceso en el Ámbito Regional

MMSD Australia

MMSD América del Norte

MMSD América del Sur

MMSD Sur de África

Otras Regiones

Alcance y Estructura del Proyecto

Notas



Este informe es el resultado de casi dos años de investigación, análisis y consulta del Proyecto Minería, Minerales y Desarrollo Sustentable (*Mining, Minerals and Sustainable Development*, MMSD), a cargo del Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo (*International Institute for Environment and Development*, IIED). Esta Introducción describe los propósitos del proyecto y el proceso generado para alcanzar tales objetivos.

El Contexto

En la última década, la industria de la minería y los minerales fue sometida a una enorme presión para mejorar su desempeño ambiental, social y de desarrollo. Como en otros ámbitos del mundo empresarial, es cada vez más usual esperar de las empresas un desempeño con estándares de conducta cada vez más elevados, lo cual implica mucho más que lograr la mejor rentabilidad para sus accionistas. También ha aumentado la exigencia a las empresas de ser más transparentes y de someterse a auditorías o revisiones a cargo de terceros. En respuesta a dichas expectativas, numerosas empresas, ya sea en forma independiente o en conjunto con otros actores sociales, están elaborando ‘estándares voluntarios’ que, a menudo, van más allá de las exigencias legales en vigor. Pero aun así, algunos observadores mantienen su sospecha de que el compromiso de muchas empresas no pasa de meros ejercicios de relaciones públicas y dudan de su sinceridad. En particular, la industria no ha logrado convencer a algunos de sus integrantes y actores de que, necesariamente, tiene una “licencia social para operar” en muchas partes del mundo.

A pesar de la innegable importancia de la industria en la satisfacción de las necesidades de minerales y su significativo aporte al desarrollo económico y social, prevalece la preocupación con ciertos aspectos de su desempeño. La extracción, refinamiento, uso y eliminación de minerales han provocado, en algunos casos, significativos daños ambientales y sociales a escala local. No siempre es claro que la minería lleve beneficios económicos y sociales a los países anfitriones. Como el sector de los minerales actúa a veces en países donde existe una gobernanza débil, que incluye la corrupción, es asociado en consecuencia con ésta. En algunos casos, comunidades y grupos indígenas vecinos de una mina han denunciado abusos de los derechos humanos. La letanía de preocupaciones es larga.

Orígenes del Proyecto

En este escenario, y teniendo presente el décimo aniversario de la Cumbre de la Tierra de Río y la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sustentable de Johannesburgo, nueve de las mayores empresas mineras del mundo decidieron, a fines de 1998, embarcarse en una nueva iniciativa con el fin de generar un cambio radical en la forma cómo la industria enfoca los problemas actuales. Le pusieron por nombre Iniciativa Global para la Minería (*Global Mining Initiative*, GMI). Este proyecto incluyó un programa de reformas internas, una revisión de las diversas asociaciones de las cuales formaban parte y un estudio riguroso de los temas sociales que debían enfrentar. A través del Consejo Empresarial Mundial para el Desarrollo Sustentable (*World Business Council for Sustainable Development*, WBCSD), le encargaron al IIED, en mayo de 1999, la realización de un estudio para determinar la magnitud del desafío global enfrentado por el sector de la minería en la perspectiva del desarrollo sustentable y para proponer los alcances de un proceso bianual de análisis participativo con el fin de explorar el rol del sector en la transición hacia este objetivo.¹

Un equipo de investigadores del IIED revisó los materiales e iniciativas existentes, y consultó por separado a más de 150 personas y organizaciones, para entender cuál era su visión sobre la forma de mejorar el aporte del sector de los minerales al desarrollo sustentable y para elaborar con mayor detalle el marco del proceso. La Red de Investigación sobre Energía y Minería (MERN, por su sigla en inglés) realizó una reunión de expertos para analizar los hallazgos. Los precedentes a tener en consideración eran escasos. El más cercano era un proyecto sobre el sector papelerero, realizado por el IIED en asociación con WBCSD a mediados de la década de 1990.² También estaba el amplio estudio de las grandes represas, pero había sido encomendado a una Comisión Mundial y, en ese momento, recién comenzaba a gestarse.³ Por último, si bien se habían intentado diversos procesos de ‘múltiples actores’, la mayoría no tenía la magnitud de MMSD.⁴

El IIED publicó sus resultados en octubre de 1999, haciendo recomendaciones para el diseño y los alcances del proceso que, finalmente, se conocería como Proyecto MMSD.⁵ El IIED propuso cuatro objetivos para el nuevo proyecto (ver Cuadro 1).

Cuadro 1. Objetivos del Proyecto MMSD

- Realizar una evaluación del sector global de la minería y los minerales con miras a la transición hacia el desarrollo sustentable. Ello debería incluir la contribución actual –tanto positiva como negativa– a la prosperidad económica, al bienestar humano, a la salud de los ecosistemas y a la toma de decisiones con responsabilidad pública, así como elaborar un historial de las prácticas del pasado.
- Definir de qué manera los servicios del sistema de los minerales pueden ser suministrados en forma coherente con el desarrollo sustentable a futuro.
- Proponer elementos clave para mejorar el sistema de los minerales.
- Como elemento decisivo para un impacto a largo plazo, generar plataformas de análisis y de participación para la continuación de la cooperación y el trabajo en redes entre todos los actores del sector.

Era evidente que el Proyecto MMSD tenía que ser un proceso independiente y cooperativo si se pretendía que condujera a resultados aceptados y confiables. En pocas palabras, el proyecto debía apoyarse en logros anteriores e involucrar al sector en su conjunto. A lo largo de este informe, se utiliza el término ‘sector’ para referirse a los actores clave relacionados con los minerales: la industria –desde las empresas de exploración hasta las procesadoras–, gobiernos, organizaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales (ONG), universidades, la sociedad civil, comunidades y trabajadores. También debía ser descentralizado, y así asignar buena parte de la responsabilidad de este trabajo a las instituciones regionales ubicadas en los principales centros de producción y consumo de minerales. Por último, desde un principio debía integrar la planificación para la implementación de los resultados, con el fin de garantizar que sus esfuerzos derivarían en algo más que una documentación de ideas.

Por lo demás, dado que la minería está motivada por el uso y la necesidad social de los productos que genera la industria, el proyecto debía tener un enfoque integrador y procurar examinar todo el ciclo de vida de los minerales en el contexto del desarrollo sustentable. No tendría mucho sentido, por ejemplo, en contar con estándares perfectos en una mina de carbón, si la sociedad considera sumamente indeseable el uso del carbón dados sus potenciales efectos climáticos.

A continuación de la publicación del estudio de los alcances, WBCSD designó al IIED para llevar a cabo el Proyecto MMSD. Un criterio clave en la selección de la institución anfitriona del estudio fue que no tuviera intereses institucionales de largo plazo en los hallazgos y resultados del informe, ni pretendiera convertirse en el centro de la especialización en

minería. Sobre estas bases y por la fortaleza de su experiencia, se solicitó al IIED que asumiera la dirección del proyecto.

El IIED realizó entonces una serie de debates con los principales patrocinadores de la industria para aclarar el diseño y los objetivos del Proyecto MMSD. Así fue como surgieron algunas importantes limitaciones al mismo:

- El proyecto no buscaría generar consenso en cuanto a las formas de proceder en un área determinada: el tiempo o la capacidad eran insuficientes para lograrlo. (Si se generaba algún consenso, mucho mejor.) En su lugar, MMSD esperaba definir los principales temas del sector de los minerales, de modo que reflejaran con justicia las diferentes perspectivas y sugirieran caminos de solución.
- En correspondencia con lo anterior, MMSD no sería una especie de ‘comisión investigadora’: el sector era demasiado heterogéneo y dividido para contemplar un proceso de esas características. Más bien, MMSD se parecería a un estudio de factibilidad de los factores que podrían conducir a mejores resultados.
- Las limitaciones de alcance geográfico y de acceso a los actores de MMSD se asumieron desde el inicio. No se pretendía que el proyecto cubriera o entendiera el estado y los problemas de todas las personas o grupos sociales del mundo involucrados en el sector. Por lo tanto, el informe no “hablaría en representación de ningún actor”, a menos se le hubiera solicitado al proyecto hacerlo así.
- Se esperaba que el proyecto pudiera sentar las bases de un proceso continuo por diversos actores. Su objetivo no era convertirse en un punto de llegada con fecha final en 2002, sino preparar el terreno para delinear una estrategia de resolución de los problemas sobre la base de procesos de análisis y consulta, en los cuales los contornos de derechos y responsabilidades de todos los actores de importancia quedarían definidos con mayor claridad.

Un Proyecto Diferente

Dirigir el Proyecto MMSD pasó a ser un enorme desafío. Los objetivos eran ambiciosos. Numerosas realidades modificaron el diseño y la posterior realización del proyecto, las cuales también se reflejaron en los resultados. Se reconoció desde el inicio que un proyecto sobre minería y minerales estaba destinado a ser más controvertido y complejo que otros proyectos anteriores, como el que trataba el ciclo del papel. Por ejemplo, la industria del papel se basa en un solo recurso renovable y no en una multiplicidad de recursos no renovables. Uno de los temas que genera mayor controversia en lo que respecta al sector de la minería y los minerales es la idea de que la utilización de recursos no renovables es en sí misma indeseable. Algunos grupos se oponen a la minería con este argumento. La idea, por supuesto, no es nueva. Muchos ambientalistas han realizado campañas a partir de la década de 1970 en contra de la extracción y el uso de recursos no renovables, ya sea porque éstos, en definitiva, se agotarán, ya sea por los impactos adversos que genera su extracción y uso.

Muchos actores, sin embargo, respaldan al sector de la minería y los minerales –no menos importantes entre ellos, gobiernos y algunas comunidades de países en desarrollo en busca de fuentes de empleo e ingresos. El Proyecto MMSD organizó diversos talleres en los cuales se produjo un valioso intercambio de ideas sobre estos temas. Pero la escasa confianza y la elevada animosidad existente entre la industria de los minerales y muchos de sus críticos constituyó un problema para el proyecto desde sus inicios. Esta era una cuestión decisiva,

sobre todo si se pretendía lograr algún grado de convergencia para el futuro.

Los críticos de esta industria incluyen una amplia gama de componentes, tales como comunidades vecinas o cercanas a las minas y grupos de defensa cívica preocupados con el medio ambiente, derechos humanos, pueblos indígenas, reducción de la pobreza y desarrollo económico. Los trabajadores también, en algunos casos, tienen conflictos con la administración de sus empresas. Para abordar los problemas de políticas públicas enfrentado por el sector de los minerales, el Proyecto MMSD debía tener suficiente amplitud para comprender varias de estas inquietudes, sus interconexiones y repercusiones. Mucho más importante aun, debía tratar de generar oportunidades para que los diferentes actores pudieran expresarse con confianza y, si esto se lograba, que participaran de un diálogo en procura de soluciones. Este objetivo no se logró en plenitud. Si bien en el proceso de MMSD participaron actores de diversos grupos de interés, cierto grupo de ONG decidió no participar. De hecho, estos grupos hicieron una campaña, en su pleno derecho, para convencer a otros de no participar.



Taller de MMSD sobre Manejo de la Riqueza Mineral, Londres, agosto de 2001

El diseño del proyecto MMSD reconoció que las campañas realizadas por grupos ambientalistas y políticos habían desempeñado un importante papel en catalizar los principales cambios en las normas utilizadas por la industria de los minerales en el pasado y que estos grupos seguirían siendo destacados impulsores del cambio. Pero tales cambios se han producido de manera irregular. Por ejemplo, las severas exigencias ambientales impuestas en Europa y en muchas partes de América del Norte hicieron que las empresas encontraran más dificultades para operar minas en esas regiones. Esta es una de las razones que explican por qué es tan escasa en la actualidad la explotación de yacimientos dentro de la Unión Europea, salvo en el sector de materiales para la construcción. Las partes del ciclo de los minerales que se han mantenido activas son aquellas en donde el negocio de agregar valor es menos controvertido —y más rentable. En contraste, algunos observadores señalan que gobiernos de los países en desarrollo disminuyen sus estándares sociales y ambientales, propiciando una ‘carrera a tocar fondo’ ya que los países utilizan las normas menos exigentes para atraer la inversión. Dada la complejidad e interconexión de todos estos temas, MMSD debía examinar el sector desde perspectivas regionales y globales. Comprender los asuntos políticos prácticos de estos temas intrincados fue otro de los principales desafíos.

MMSD también tuvo que considerar una paradoja evidente. Los consumidores del mundo industrializado, por un lado, disfrutaban de los productos generados por la minería (autos, aviones, joyas, teléfonos celulares, computadoras e, incluso, la estructura de las construcciones) pero, al mismo tiempo, se manifiestan menos dispuestos a aceptar los ‘hoyos en la tierra’ necesarios para suministrar tales productos. La desconexión entre fuente y producto se refleja, incluso, en la estructura de las áreas que componen la industria de los minerales, la cual es sumamente estratificada. Las cadenas de abastecimiento de los minerales son distintas a las de la madera, los alimentos e, incluso, a las del petróleo y el gas. Dicho de la manera más simple, las empresas mineras venden su producción a las refinerías, quienes producen insumos para los fabricantes, quienes venden sus productos a los mayoristas, los cuales los venden, a su vez, a los minoristas, quienes, por último, terminan vendiéndolos al público consumidor. Algunas

empresas europeas de la industria de los metales pretenden negar su conexión con la extracción de minerales, con el argumento de que gran parte de los materiales que utilizan proviene de fuentes secundarias. Este tipo de enfoque es un reflejo de las actitudes de muchos gobiernos europeos, que no muestran interés por los problemas asociados al suministro de metales y minerales, aun cuando gran parte de la inversión y la demanda de productos minerales proviene de los países industrializados y todas las economías dependen de este tipo de productos. Por este motivo, en ocasiones fue difícil obtener la cooperación de algunos actores clave a lo largo de la cadena de producción.

Existe una gran variación en la escala de los emprendimientos. Algunos insumos minerales son producidos, fundamentalmente, por algunos de los millones de empresas de minería artesanal y en pequeña escala existentes en el mundo; o son procesados por mineros independientes o artesanos de zonas rurales. Otros insumos, en cambio, son producidos casi en su totalidad por un pequeño número de grandes empresas multinacionales.

La crisis de confianza por la cual ha atravesado la industria de los minerales en algunos períodos ha dado pie a muchas actitudes defensivas y divididas. Esta industria también es diversa y heterogénea, por lo que las respuestas de las distintas empresas al creciente conjunto de regulaciones y críticas varían de manera considerable. A muchas les gustaría desechar las críticas tachándolas de insensatas, no menos porque algunas críticas no tienen en cuenta los aportes positivos que la industria puede hacer al desarrollo, o porque no reconocen que la sociedad necesita los minerales. Algunos líderes de la industria podrían plantear que hoy en día las ‘mejores prácticas’ superan con creces la norma de hace una década, que la industria ha sido juzgada con los argumentos de quienes más la atacan, y que nada se ha hecho para reconocer las negligencias cometidas por otros actores involucrados en el sector como conjunto, tales como los gobiernos, los usuarios y consumidores de minerales y metales. Otros alegan que las mejores prácticas de la actualidad no son lo suficientemente adecuadas. Lo anterior es sólo un ejemplo de las diferentes perspectivas que MMSD tuvo que contemplar de la mejor manera que le fue posible.

El Proceso en el Ámbito Global

El Proyecto MMSD comenzó en abril de 2000. Antes de iniciar la tarea en pleno, hubo que formar un nuevo equipo dentro del IIED, para trabajar junto con el ya existente. El equipo, que tuvo un tope de 17 miembros, fue seleccionado a nivel internacional e incluyó personas especializadas en uno u otro aspecto del sector.

El proyecto rápidamente se puso a trabajar con tantos grupos e individuos como fuera posible durante el proceso, y buscó incluir entre ellos la mayor cantidad de perspectivas. Se identificaron cuatro funciones principales a ser cumplidas por MMSD: investigación y análisis, incorporación de los actores, información y comunicaciones, y planificación de resultados. Estos roles interrelacionados dieron forma al ‘enfoque MMSD’ y su objetivo era garantizar la pertinencia de los temas de investigación elegidos y de los planes de acción derivados de los aportes de los actores y los análisis del proyecto, así como la eficacia con que estos planes pudieran ser llevados a la práctica.

En mayo de 2000, apenas iniciado el proyecto, se realizó un Taller de Planificación Estratégica para unas 50 personas reconocidas por su participación en los temas del sector. Al igual que en los posteriores talleres, acudieron personas con una amplia gama de antecedentes y

experiencias, incluyendo a integrantes de la industria y sus asociaciones, trabajadores, gobiernos, universidades, pueblos indígenas, la ONU y otras organizaciones internacionales, y ONG dedicadas a temas ambientales y sociales. Quienes asistieron a las reuniones lo hicieron en calidad de personas independientes y no en representación de alguna organización.

En este taller, los asistentes hicieron sugerencias sobre el alcance de los temas y el proceso a iniciar. Un resultado fue una lista de los tópicos considerados importantes por diferentes grupos, con una reseña del trabajo existente sobre ellos. Se hizo patente en esta fase temprana que una característica esencial del proceso debía ser la concentración en ‘temas estratégicos’, pues no había tiempo para abordar en detalle temas específicos. El taller también orientó sobre el proceso de participación de actores sociales, la estructura de gobernanza y la descentralización de las actividades del proyecto.⁶

A fines de 2000, el alcance del proyecto en el plano global se había concentrado en una serie de desafíos. Estos seguían siendo áreas temáticas amplias, pero parecían ser los principales problemas a enfrentar. Desde agosto de 2000 a febrero de 2002, MMSD encargó la realización de investigaciones y convocó a una serie de talleres organizados en torno a estos desafíos. También se hicieron investigaciones temáticas, talleres y ejercicios con participación de actores, en los procesos regionales de MMSD, en torno a tópicos definidos en este nivel.

En el plano global, se organizaron talleres sobre temas tales como manejo de la riqueza mineral; derechos humanos, conflictos y corrupción; rol de las instituciones financieras; participación pública; temas ambientales, incluyendo uso del territorio, biodiversidad, eliminación de desechos y cierre de minas; evaluación del ciclo de vida; informes y verificación de informaciones; temas relacionados con pueblos indígenas; y minería artesanal y en pequeña escala. (Ver una lista completa de las reuniones en el Apéndice 1.)

En el transcurso del proyecto se realizaron diversas reuniones bilaterales y presentaciones ante organizaciones de la ONU, el Banco Mundial, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la Unión Europea, gobiernos y otros grupos y actores de importancia. Además, el proceso contó con numerosos caminos informales mediante los cuales se recibieron aportes y opiniones. El sitio Web del proyecto, en donde se publicaron todos los documentos del proceso, se actualizó constantemente. Se difundió un boletín informativo mensual, en inglés y español, a no menos de 5.500 contactos de la base de datos del proyecto.

Durante el proceso MMSD se respetaron reglas claras, entre ellas un conjunto de principios sobre la participación de los actores sociales. Estos principios fueron desarrollados en el período inicial del proyecto y se difundieron a través del Boletín y el sitio Web. Entre los principios fundamentales respetados figuraron los siguientes:

- Primero; la sola asistencia de alguna persona a alguna actividad o cualquier otra forma de participación en el proceso, no fue presentada como un respaldo de dicha persona al proceso, ni menos al informe de éste.⁷



El Grupo Garante de MMSD visita la fundición El Teniente, Chile, enero de 2001

- Segundo; el nombre de ninguna persona, grupo o entidad, fue mencionado en las actas de los talleres, sin su aprobación o la existencia de una referencia publicada.
- Tercero; el Grupo de Trabajo, incluyendo a todos los grupos de trabajo regionales, trató de mantener un sentido de equidad, equilibrio, transparencia y apertura hacia las críticas recibidas durante el proceso.

Independencia

Este informe pretende reflejar todo este conjunto de perspectivas diferentes con un sentido de equilibrio. Uno de los fines del proyecto era crear una estructura que garantizara su independencia y la calidad del análisis y los resultados. Las precauciones tomadas se centraron en tres aspectos: diversificación financiera, control de calidad y control editorial.

El financiamiento de MMSD provino del Grupo de Patrocinadores. Para garantizar una diversificación de las fuentes financieras, se incorporaron a este Grupo más empresas de las que iniciaron el Estudio de Alcances: de las 9 originales se pasó a 29. Se incluyó también a cuatro grupos consultores, el sector público (a través de gobiernos donantes), organizaciones internacionales (incluyendo al Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Banco Mundial), una fundación y seis patrocinadores de organizaciones sin fines de lucro. Se propuso una distribución del financiamiento de 60% de fuentes comerciales y 40% de fuentes no comerciales. Aunque al final no se logró esta distribución en el dinero obtenido, muchos patrocinadores no comerciales hicieron significativos aportes ‘en especies’.

Para garantizar la calidad, independencia y equilibrio del proceso y del informe, se creó un Grupo Garante con personas destacadas de los distintos grupos del sector de los minerales –los denominados actores. En el Apéndice 1 aparece la lista de miembros del Grupo Garante. Estos cumplieron funciones en calidad de personas independientes y no como representantes de alguna organización. Los miembros iniciales fueron designados por el Coordinador del Proyecto en consulta con el Director del Proyecto. La selección y aprobación de los miembros restantes estuvo a cargo del propio grupo, a través de su Comité de Nominaciones, que se encargó de evaluar la existencia de grupos de actores subrepresentados, hacer consultas independientes para identificar a los candidatos y finalmente seleccionar a los más idóneos. El Grupo Garante se reunió en ocho oportunidades durante el transcurso del proyecto para analizar el avance del proceso y asesorar en cuanto a sus perspectivas futuras. Para garantizar la libertad editorial, el IIED se reservó el derecho de publicar el informe final de manera independiente, si a su juicio lo consideraba necesario.

El Grupo de Patrocinadores, el Grupo Garante y el Grupo de Trabajo se regían por una serie de estatutos acordados por todos y cada uno de los directamente involucrados (excepto algunos integrantes con intereses específicos). El Coordinador del Proyecto trabajó en representación de WBCSD y facilitó la comunicación y la coordinación entre los tres grupos.

El Proceso en el Ámbito Regional

Uno de los elementos más importantes de MMSD fueron las asociaciones regionales creadas en cuatro de las principales regiones productoras y consumidoras de minerales del mundo: MMSD AUSTRALIA, MMSD AMÉRICA DEL NORTE, MMSD AMÉRICA DEL SUR y MMSD SUR DE AFRICA. A cada organización asociada se le solicitó la generación de un proceso de

consulta e investigación de amplio alcance. Los socios regionales de MMSD planificaron el trabajo de investigación regional mediante un proceso de consulta, con el fin de reflejar los temas y las opciones locales para el cambio sugeridas por los actores regionales. A medida que se desarrollaron talleres, reuniones y otros eventos regionales, la documentación y las actas de reuniones se publicaban en los sitios Web del socio regional respectivo. Todas las publicaciones, incluyendo los informes regionales, borrador y definitivos, estuvieron disponibles para el análisis público. En cada caso, el trabajo contó con la supervisión, dirección y revisión de un grupo asesor regional o comité directivo. Los temas de investigación, métodos de consulta y la estructura de los proyectos regionales no fueron idénticos, lo cual reflejaba la diversidad existente. No obstante, entre las soluciones de futuro sugeridas por los resultados de los procesos regionales de MMSD hubo, en algunos casos, llamativas semejanzas.

MMSD Australia

La Fundación Australiana para el Medio Ambiente, los Minerales y la Energía (Ameef) dirigió el proceso MMSD en Australia. Ameef es una organización independiente, sin fines de lucro, creada en 1991, con el objetivo de promover el desarrollo sustentable en el sector de los recursos.

Las áreas prioritarias de investigación fueron acordadas en un taller de múltiples actores realizado en Melbourne, en diciembre de 2000, con conexión de video a Brisbane y Perth. MMSD AUSTRALIA encargó la realización de siete estudios, entre ellos una evaluación de línea de base del sector de los minerales en el país e investigaciones sobre el manejo de los impactos de la industria en la biodiversidad, el manejo de la riqueza mineral y la aplicación de iniciativas voluntarias de apoyo al desarrollo sustentable. El proyecto también encomendó trabajos para el desarrollo de nuevos enfoques de participación de actores sociales, estudios de caso de procesos formales de consulta en Victoria y estudios de los acuerdos entre empresas mineras y comunidades indígenas.

MMSD AUSTRALIA propició un amplio proceso de participación y diálogo entre diversos grupos de actores. Las propuestas de investigación y sus posteriores conclusiones se presentaron en talleres de múltiples actores en las etapas inicial, intermedia y final de cada estudio. A su vez, el informe borrador de MMSD AUSTRALIA fue presentado en una serie de talleres realizados en febrero de 2002. En total, nueve talleres lograron reunir a representantes clave de la industria, los gobiernos estatales y federal, ONG, sindicatos, universidades, comunidades y grupos indígenas. Estos talleres propiciaron un foro neutral en donde los actores podían expresar sus perspectivas, explorar zonas de consenso y comenzar a abordar problemas comunes ya definidos. Se sentaron así las bases para el diálogo, la comunicación y la generación de confianza a largo plazo en el sector australiano de los minerales.

MMSD América del Norte

El proceso regional de América del Norte comenzó a fines de 2000 con un sondeo de los temas e intereses principales. Esto llevó a la elaboración del Borrador de Trabajo inicial de un Plan de Acción, examinado luego en distintos talleres realizados en Canadá y Estados Unidos. Como resultado de estos talleres, se elaboró un plan de trabajo para MMSD AMÉRICA DEL NORTE, que contempló las siguientes cinco tareas: elaborar un perfil de la industria de la minería y los minerales de América del Norte, definir escenarios futuros, elaborar una línea directriz para evaluar el aporte de una operación a la sustentabilidad, formular un plan de acción para el cambio y presentar un informe final.

El enfoque general utilizado por MMSD AMÉRICA DEL NORTE consistió en reunir a grupos de trabajo compuestos por unas 25 personas, las cuales se abocaban a tareas específicas. En la medida de lo posible, los participantes provenían de una gama de grupos de interés, entre los que se incluían empresas (pequeñas, intermedias, grandes y de servicios), comunidades afectadas por la minería, Naciones Originarias o Nativas, ONG, gobiernos, sindicatos y universidades (docentes, investigadores y estudiantes). Si bien a los participantes se les pidió que compartieran sus conocimientos y experiencias, no se consideró que ‘representaran’ a ninguna organización. Por lo demás, si bien se realizó un enorme esfuerzo para incorporar las perspectivas de cada uno y para lograr consenso en los distintos temas, a ninguno de los participantes ni a las organizaciones a las que éstos estaban afiliados (si era el caso) se les pidió que respaldaran los resultados. Por lo tanto, el resultado final es el reflejo de una deliberación de múltiples actores, aun cuando puede ser que el tratamiento final de los diversos tópicos no cuente con el respaldo pleno de todos los participantes. Más bien, el resultado de MMSD AMÉRICA DEL NORTE es un aporte a una discusión cambiante y continua sobre cómo la minería y los minerales pueden contribuir mejor a un mayor cambio social hacia el desarrollo sustentable.

MMSD América del Sur

MMSD AMÉRICA DEL SUR fue dirigido por el Centro de Investigación y Planificación del Medio Ambiente (CIPMA), de Santiago de Chile, y la Iniciativa de Investigación sobre Políticas Mineras IIPM) del IDRC, desde Montevideo, Uruguay. El proceso sudamericano tuvo dos componentes: investigación (coordinado por CIPMA) y participación (coordinado por IIPM). Ambas tareas se desarrollaron en estrecha coordinación para producir un informe final que contiene una agenda de investigación respaldada por el proceso de participación. Los socios regionales se apoyaron en un Grupo Asesor compuesto por miembros de diferentes países y grupos de interés, cuyo objetivo era brindar asistencia y orientación al proyecto.

El proceso se llevó a cabo de manera descentralizada, con equipos nacionales a cargo de actividades de investigación y participación: en Bolivia (Servicios Ambientales S.A. / MEDMIN), Brasil (Centro de Tecnología Mineral), Chile (Centro de Investigación y Planificación del Medio Ambiente), Ecuador (Fundación Ambiente y Sociedad / Fundación Futuro Latinoamericano), y Perú (Grupo de Análisis para el Desarrollo). Los procesos nacionales funcionaron en estrecha colaboración entre sí y con los coordinadores regionales.

Se comenzó por elaborar un perfil de los actores sociales en cada país, lo cual fue un paso importante para planificar el proceso de participación. Se diseñó y aplicó una encuesta, la cual fue respondida por 345 personas de 15 países de la región. Los resultados ayudaron a fijar prioridades entre los principales temas de interés para los grupos de los distintos países y a afinar detalles de la agenda regional de investigación y participación.

Se realizaron en el nivel nacional unos 50 talleres, los cuales reunieron a más de 700 participantes. Se realizaron tres reuniones regionales del Grupo Asesor, los Coordinadores Regionales, los Coordinadores



Taller de MMSD sobre Pueblos Indígenas, Quito, setiembre de 2001

Nacionales y observadores interesados, con el fin de analizar los hallazgos, recibir comentarios y asesoramiento. Se elaboraron cinco informes nacionales, los cuales fueron sintetizados por los coordinadores regionales en el informe regional de MMSD AMÉRICA DEL SUR.

MMSD Sur de Africa

La Universidad de Witwatersrand, con sede en Johannesburgo, y el Consejo para la Investigación Industrial y Científica, en Stellenbosch, ambos en Sudáfrica, fueron las organizaciones responsables de las actividades de MMSD en el Sur de Africa. Para los efectos de este proceso, por Sur de Africa se entendió los países miembros de la Comunidad para el Desarrollo de Africa del Sur (SADC, por su sigla en inglés), integrada por Angola, Botswana, República Democrática del Congo, Lesotho, Malawi, Mozambique, Namibia, Sudáfrica, Swazilandia, Tanzania, Zambia y Zimbabwe. En el inicio del proceso se creó un Comité Directivo regional, con representantes de Sudáfrica, Tanzania, Zambia, Zimbabwe y la Unidad Coordinadora de la Minería del SADC, para designar y supervisar al Grupo de Trabajo regional. Algunos miembros del Comité Directivo también representaban a grupos de actores de los minerales en la región.

El primer resultado importante del proceso de participación de los actores fue la identificación de los temas que, según los participantes, debían formar parte del componente de investigación del proyecto en la región. Esto se hizo inicialmente por medio de un cuestionario, seguido por una reunión con múltiples actores en noviembre de 2000. Las áreas de investigación definidas fueron la minería en pequeña escala, HIV/sida, minería y sociedad, medio ambiente biofísico y manejo de la riqueza mineral. Los investigadores y los encargados de la revisión de los estudios fueron seleccionados sobre la base de que tuvieran un conocimiento sólido y una amplia experiencia en dichas áreas, a la vez que se garantizara una adecuada representación regional y demográfica.

Se hicieron reuniones de grupos focales en Botswana, Mozambique, Namibia, Sudáfrica, Tanzania y Zimbabwe. De esta manera, los actores pudieron hacerse una idea más clara acerca del proceso MMSD y articular los temas prioritarios en sus propios países. Además de los grupos focales nacionales, se efectuaron reuniones con grupos de actores específicos. Los primeros resultados del proceso fueron presentados a unos 100 participantes de ocho países miembros del SADC, en un taller de múltiples actores realizado en setiembre de 2001. El proceso concluyó en un sólido informe regional de MMSD.

Otras Regiones

Desde el inicio y por diferentes motivos fue difícil realizar procesos amplios en Europa. En primer lugar, la industria de los metales entendió que el proyecto era sobre minería, lo cual era irrelevante para sus principales preocupaciones sobre el uso de los metales y su acceso al mercado. La mayoría de las ONG ambientalistas de Europa tenía escaso interés en la minería o estaban interesadas sobre todo en cuestiones de la minería en otros continentes. Las principales organizaciones gubernamentales relacionadas con comercio, medio ambiente y desarrollo ya estaban involucradas en iniciativas con las principales asociaciones comerciales y de materias primas. A pesar de las diversas gestiones, fue imposible generar un proceso comparable al de las otras regiones.

En otras zonas del mundo, MMSD trabajó en el nivel nacional más que en el regional, debido a las dificultades para crear entidades regionales amplias dentro del tiempo y los

recursos del proyecto o para definir una unidad regional con el grado de cohesión requerido. En Indonesia, Filipinas y Papua Nueva Guinea, MMSD trabajó con personas u organizaciones locales para producir estudios de línea de base sobre la diversidad de problemas locales, pero no hizo ningún intento por profundizar en ellos a través de procesos de consulta, como se procedió con otros socios regionales.

Acuerdos similares se realizaron en la ex Unión Soviética, a través de estudios de línea de base realizados en Rusia, Kirguizistán y la República de Jakasia. En los últimos dos casos, el trabajo fue revisado por un comité compuesto por diversos grupos de actores. También se encargó la realización de un estudio de línea de base sobre la India. Algunas zonas del mundo quedaron fuera del alcance y los recursos del proyecto, siendo China y Japón los casos más notorios. Este no es un juicio sobre la importancia de estos países en materia de extracción y procesamiento de minerales, sino un reflejo de la capacidad y los recursos del Proyecto MMSD.



Reunión de MMSD con una ONG de una villa local, Kirguizistán, junio de 2001

Alcance y Estructura del Proyecto

Algunas observaciones finales con respecto al alcance del informe MMSD y las enseñanzas dejadas por el proceso (ver Cuadro 2).

El proyecto excluyó toda apreciación referida al consumo en la cadena del carbón, pues no se pretendía entrar en los debates sobre la energía y el clima asociados con esta materia prima, que reciben amplia cobertura en otros ámbitos. De igual modo, excluyó la etapa final del ciclo del uranio debido a que los problemas de proliferación de armas, seguridad y tratamiento de los desechos son tan complejos y controvertidos que destinarles la suficiente atención estaba lejos de los recursos de tiempo, personal y financiamiento disponibles. El proyecto se centró sobre todo en los minerales comercializados en los mercados globales, como los metales, y prestó menor atención a aquellos comercializados primariamente en los mercados locales, como la arena y el ripio. Tampoco se abordó el ciclo del cemento (tema de un estudio separado patrocinado por WBCSD).⁸

Gran parte de este informe deriva de otros. El proyecto se propuso consolidar la base del conocimiento existente entre actores clave como las Naciones Unidas, asociaciones comerciales de la industria, MERN y cantidad de departamentos universitarios del mundo especializados en el tema. Se encargaron revisiones, síntesis e informes sobre el conocimiento existente. Pero también se organizaron eventos para hacer participar a quienes pudieran estar interesados en criticar los resultados a medida que avanzaba el proceso.

Por todo ello, el Proyecto MMSD supuso un considerable desafío desde distintas ópticas, sobre todo a raíz del acotado margen de tiempo. A los patrocinadores se les solicitó invertir en un proceso que no podían controlar —ésta fue una condición especificada en su estatuto. En el caso del IIED, fue necesario reclutar un Grupo de Trabajo central, organizar luego los procesos regionales, así como diversificar las fuentes del financiamiento. Y entonces se debió

realizar la consulta y el análisis con todos los actores en torno a un área temática capaz de dar cabida a un millar de tesis doctorales. Es necesario que los lectores tengan presente estas limitaciones. Este informe es fundamentalmente la consolidación y síntesis de lo que se hizo en estos dos años y de lo que otros ya conocen. También puede ser el punto de partida para quienes ahora quieran avanzar en la agenda.

El Grupo de Trabajo se reservó la independencia tanto editorial como de dirección del proyecto. Los actores de la industria cumplieron cabalmente su compromiso de mantenerse al margen. Ninguno de los patrocinadores interfirió en la selección del Grupo de Trabajo o del Grupo Garante, más allá de participar en las consultas hechas por igual a todas las partes. Además de las empresas, participaron en el proceso y las reuniones de MMSD muchos otros grupos de actores sociales, por ejemplo, organizaciones de la sociedad civil, sindicatos, centros académicos, políticos y funcionarios públicos. El nivel de compromiso fue muy grande. Por supuesto, tal como ya fue señalado, la participación de estas personas y organizaciones de ningún modo constituyó un respaldo al informe final, ante el cual MMSD asume total responsabilidad.

Hasta cierto punto, este esfuerzo sólo permitió un desarrollo inicial de los temas. Este proyecto fue el primer intento –ambicioso, por cierto– dedicado a la cuestión del suministro y la demanda mundial de minerales, por todos los medios y sin afectar a nadie. Los actores viven en mundos diferentes, se rigen por diferentes modelos éticos, poseen diferentes valores y tienen diferentes anhelos. Muchas de estas personas, instituciones y culturas, pocas veces en el pasado, si no nunca, habían intercambiado ideas sobre estos importantes asuntos.

La impresión es que, en un plano superior, todos comparten ciertas visiones. Por ejemplo: la constatación de que el *status quo* es beneficioso para una minoría; el deseo de contar con un sector de mejor calidad y más funcional, que pueda proporcionar mejores resultados para todos; y la frustración por lo difícil que resulta llevar buenas ideas a la práctica en todos los ámbitos. Esta es una base sobre la cual puede pavimentarse un camino hacia el futuro.

Por sobre todo, MMSD espera haber conseguido condensar una enorme cantidad de información e ideas en unas pocas inquietudes de importancia estratégica –un largo proceso para reducir cientos de preocupaciones a un número manejable de temas para ser encarados en el futuro. Estos temas forman la base de los nueve capítulos de la Tercera Parte de este informe. En la Primera se propone un marco del desarrollo sustentable y en la Segunda se

Cuadro 2. Procesos con Múltiples Actores: Algunas Observaciones desde el Proyecto MMSD

- Para que los esfuerzos tengan éxito, es fundamental contar con un proceso inicial de amplia base e integrador.
- El tiempo destinado debe tener en cuenta las distintas capacidades de los participantes y, a la vez, la necesidad de contar con resultados en un plazo oportuno.
- Ningún grupo debe tener acceso exclusivo al proceso o a sus iniciativas posteriores.
- La responsabilidad de conducir el proceso en representación de los demás debe recaer sobre un grupo confiable por su diversidad y su capacidad crítica.
- Ningún proceso debe pasar por alto la importancia de los patrimonios locales (culturales, ambientales y económicos); por lo tanto, el principio rector debe ser la descentralización.
- El alcance inicial debe contar con el respaldo de todas las partes y ser objeto de revisiones en la medida en que avance el diálogo.
- El proceso no puede tener éxito si alguno de los actores intenta prematuramente arrogarse cierta superioridad en público o si realiza gestiones privadas para afectar su normal desarrollo.
- Las reglas del juego son fundamentales: todos deben trabajar bajo los mismos estándares de rigor, honestidad y transparencia.
- Los recursos financieros que se aporten no deben afectar las relaciones; asimismo, las responsabilidades de implementación del proceso deben ser reconocidas por todos.

hace una puesta al día de las tendencias y actores actuales. En la Cuarta Parte se proponen respuestas y recomendaciones a partir de una revisión de las perspectivas regionales y se presenta una Agenda para el Cambio de alcance general.

Notas

¹ Las nueve empresas originales se redujeron a ocho.

² IIED (1996).

³ Comisión Mundial sobre Represas (2000).

⁴ Hemmati (2002).

⁵ IIED (1999).

⁶ Las actas de esta reunión están publicadas en el sitio Web del Proyecto MMSD, <http://www.iied.org/mmsd>.

⁷ El documento “Principios de Participación” de MMSD, elaborado al comienzo del proyecto, se encuentra en el Apéndice 1.

⁸ WBCSD (2002).