

DERECHO DE LA SUSTENTABILIDAD Y LA LICENCIA SOCIAL PARA MINERIA

Sonia Osay

Abogada

Fundación Cerdn del Plata

Avda. Godoy Cruz 636, Mendoza, Argentina

Tel: 54-261-4290157

cordondelplata@ciudad.com.ar

INTRODUCCI3N:

En el mundo se ha impuesto un nuevo modelo de desarrollo econ3mico, social y ambiental denominado desarrollo sustentable. Surge como una nueva visualizaci3n que tiene el hombre de su entorno y la manera que desea relacionarse con 3l. Este modelo ha ido creando conductas a partir de las cuales se van construyendo normas legales, que regulan esas relaciones.

Algunos autores ya hablan de un naciente *derecho de la sustentabilidad* que se encuadrar3a dentro de la rama del derecho internacional p3blico¹. Otros en cambio sostienen que no se puede hablar de una nueva rama del derecho sino tan solo de un m3todo o sistema l3gico, ya sea de an3lisis te3rico como de acci3n en el terreno de las decisiones pol3ticas. La sustentabilidad impone, precisamente, un m3todo transversal e interdisciplinario, conjugando los aspectos sociales y econ3micos con las consideraciones ecol3gicas².

Sea cual fuere el enfoque jur3dico adecuado hay una coincidencia generalizada en asegurar que el derecho de la sustentabilidad es un nuevo enfoque jur3dico e institucional que surge a partir de las nuevas circunstancias econ3micas, culturales y pol3ticas imperantes en el mundo. El denominado derecho de la sustentabilidad pretende enfocar a trav3s de la normativa m3s adecuada esta realidad global que hoy estamos viviendo. Se trata de una realidad jur3dica que se encuentra en construcci3n que se nutre de las ciencias naturales y las ciencias sociales.

Para comprender la ra3z del derecho de la sustentabilidad es necesario acudir al concepto de desarrollo sustentable - m3s adelante ser3 tratado- que posee tres 3reas o principios constituyentes donde se cimienta este concepto, son los aspectos econ3mico, ambiental y social.

El aspecto econ3mico es construido por el triunfo del pensamiento neoliberal y fundamentado en el libre mercado. En este aspecto los pa3ses progresivamente fueron desregulando sus econom3as y privatizando sus empresas, a impulso de organismos internacionales como el FMI y el BM. Este fen3meno comenz3 a generalizarse luego de la ca3da del bloque comunista en el a3o 1989. Las empresas transnacionales a partir de los '90 adquieren un poder econ3mico nunca antes conocido. En esta nueva selva de fusiones y adquisiciones, salieron al mundo en busca de para3sos laborales y fiscales que les permitieran bajar sus costos y ganar nuevos mercados, todo ello logrado gracias a la competencia que los pa3ses pobres llevan entre s3, necesitados en atraer inversiones.

¹ LOPEZ, HERNAN. 2000. *La regulaci3n del desarrollo sustentable en el derecho internacional y el derecho comparado: el fin del derecho ambiental y el nacimiento del derecho de la sustentabilidad*. Ambiente, Derecho y Sustentabilidad. La Ley. Buenos Aires

² WALSH, JUAN RODRIGO. 2000. *El ambiente y el paradigma de la Sustentabilidad*. Ibidem

En cuanto al aspecto ambiental de esta trilogía, podemos decir que fue el más desarrollado en las últimas décadas a impulso del deterioro ecológico producido por el industrialismo en los países desarrollados. Esto surge necesariamente como respuesta al abuso que los países industrializados hicieron de su propio ecosistema. Se busca, de esta manera, una respuesta adecuada que permita desarrollo sin destrucción ambiental, así se origina el denominado derecho ambiental, que se constituye como límite a tales abusos.

Paulatinamente se fueron incorporando principios ambientales al marco legal internacional a instancia de las Naciones Unidas, a fin de lograr poner freno al deterioro ambiental por medio de diferentes documentos, como las declaraciones de Estocolmo de 1972 y Río de 1992, documentos como “Nuestro Futuro Común”. Este impulso internacional llevó a nivel global un proceso generalizado de reformas constitucionales, incorporándose principios ambientales dentro de los derechos y garantías, como el “derecho al ambiente sano”, y leyes que regulan la relación de la actividad industrial con el medio ambiente, exigiendo controles e informes.

El aspecto social del desarrollo sustentable es el que ha sido relegado hasta el momento, sin embargo los procesos sociales a nivel global están comenzando a exigir una regulación normativa basada en la ética, que evite los excesos que las empresas ocasionan en algunas partes del mundo. Éste será el desafío que tendrán las Naciones Unidas y el derecho internacional en los próximos veinte años. El punta pie inicial en esta transformación fue dado por la Cumbre de Johannesburgo del 2002 (Río + 10) donde se concluyó que existe una necesidad imperiosa de luchar contra la pobreza en el mundo.

El abuso de las empresas puede verse en los países en vías de desarrollo que resultan ser las “víctimas” del sistema económico mundial, ya sea por su falta de gobernabilidad o por tener gobiernos corruptos o tiranos. Las grandes empresas internacionales se instalan en países donde pueden obtener ciertas “ventajas”, salariales, impositivas, ambientales, etc. que les permite competir y ser líderes de su mercado. Este *modus operandi* comienza a ser resistido de diferentes maneras ya sea por los consumidores en el mundo desarrollado, que cada vez más, evitan adquirir productos producidos por marcas que tienen este tipo de prácticas³. Por el denominado “grupo antiglobalización” que se manifiestan en contra de organismos internacionales para evitar que se sigan desregulando los mercados en el mundo⁴. Y por las mismas comunidades donde las empresas instalan su producción, este es el caso que se desarrollará en el presente trabajo.

³ En Edmonton, Alberta, los profesores, los padres de los alumnos y algunos de éstos trataron de impedir que Nike patrocinara un programa de hockey en la calle porque “una empresa que se beneficia con el trabajo de los niños de Paquistán no debe ser un héroe para los de Edmonton” *Página de Internet de la Campaña por los Derechos de los Trabajadores, informes regionales*. En EEUU enviaron cientos de cartas a Phil Knight –accionista mayoritario de Nike- sobre las grandes cantidades que habían gastado en artículos de Nike a lo largo de los años y manteniendo que Nike les debía dinero. “Acabo de comprar un par de Nikes por 100 dólares” decía uno. “lo que estáis haciendo no es justo. El precio adecuado es de 30 dólares. Por favor ¿Puede devolverme la diferencia de 30 dólares?. La empresa les respondió con una carta circular, “ y fue entonces donde nos enfadamos de veras y comenzamos a organizar la protesta” (...)KLEIN, NAOMI. 1999 *No Logo*. Paidós. Barcelona.

⁴ Nos encontramos ante la punta de un iceberg de aquello que los sociólogos consideran como el primer gran movimiento de contestación del siglo XXI. Entre estos grupos de protesta se encuentran organizaciones civiles de lo más variado, asociaciones, sindicatos y corrientes de partidos políticos (tanto de extrema izquierda como de extrema derecha). Hay desde agricultores europeos que denuncian los productos transgénicos estadounidenses hasta universitarios estadounidenses que protestan por la caza japonesa de ballenas, pasando por grupos feministas radicales o sindicalistas que defienden que las industrias se queden en los países ricos, así como defensores de los derechos que claman contra la explotación de los niños en las fábricas del Tercer Mundo. La denominación “grupo antiglobalización” está incorrectamente empleada, porque no están en contra de la globalización sino de los abusos que origina este sistema. Sus manifestaciones han sido en contra la OMC, el FMI y el grupo de los 8 (G8), comenzaron en el año 1999 en Seattle, y se han sucedido periódicamente en diferentes partes del mundo como Praga 2000, Genova 2001, Gotemburgo 2001, Cancún 2003.

Se está produciendo un cambio de roles en la sociedad y paulatinamente va creciendo el “empoderamiento” de las comunidades, que son capaces de hasta cambiar a sus gobernantes si éstos no responden a sus expectativas⁵. Esta transformación de roles de nuestra sociedad en los últimos tiempos se debe en parte a problemas de gobernabilidad que se manifiestan en nuestros países, donde la sociedad no confía y hasta sospecha de las decisiones de sus gobernantes manifestando su oposición.

Dentro de las actividades económicas la extractiva es una actividad que está sufriendo la presión por parte de las comunidades, este es el caso de la minería. El presente trabajo pretende analizar la relación empresa minera- comunidad y destacar cuales son las denominadas *mejores prácticas internacionales* para llevar adelante esta relación de manera satisfactoria para ambas partes.

Hoy no es suficiente para una empresa minera cumplir con la ley o contar con el aval del gobierno, la comunidad ocupa un rol decisivo que debe tomarse muy en cuenta si quiere hacer minería en una región. Para ello es conveniente que las empresas tengan comunicación, dialogo y permitan la participación de la comunidad donde se llevará a cabo un proyecto minero, porque los habitantes de ese territorio pueden considerar que otras actividades económicas sean más adecuadas para su desarrollo regional.

La relación Empresa - Comunidad - Estado ha cambiado y ese cambio deberá ser reflejado en la normativa legal que en el futuro nuestros legisladores tendrán que contemplar ya que la realidad se nos impone.

LA COMUNIDAD TOMA PROTAGONISMO

Las comunidades mineras de Perú a Ghana, de Canadá a Filipinas, de Indonesia a Bolivia cada vez formulan más preguntas sobre los proyectos mineros. Las comunidades exigen que los proyectos mineros tengan en cuenta las preocupaciones sociales, económicas y ambientales, en definitiva que contribuyan a la sustentabilidad de las comunidades afectadas por la explotación.

Actualmente no es suficiente que las empresas solo se preocupen por su éxito financiero. Tampoco es suficiente que simplemente cumplan con las regulaciones legales requeridas en el país en el que existe el proyecto minero. Se espera cada vez más que las empresas demuestren que son socialmente responsables cumpliendo con las mejores prácticas internacionales durante la explotación y el cierre de la mina.

Las empresas mineras cada vez más deben cumplir con una exigencia social o respaldo de la comunidad llamada *licencia social*, con la cual la empresa puede operar mientras cumpla con las obligaciones asumidas. Estas obligaciones no figuran en ningún reglamento y han sido llamadas *buenas prácticas internacionales*. Se trata de una especie de contrato social que la empresa minera se compromete a cumplir y por el cual la sociedad avala su operación mientras cumpla con las condiciones establecidas.

La *licencia social* es un requisito exigido por la comunidad, independiente de los requisitos legales para su explotación, los gobiernos paulatinamente van desarrollando la normativa que contempla los principios *-buenas prácticas-* que deben cumplirse para mantener esta “relación amistosa” entre empresa y comunidad.

Todas las actividades económicas están siendo evaluadas sobre el modo en que contribuyen al desarrollo sostenible a largo plazo de las comunidades o regiones. Las actividades extractivas aún más, en este tema viene trabajando el Grupo del Banco Mundial (GBM) a través del programa EIRReview el cual tiene como objetivo evaluar el rol de las actividades extractivas en la mitigación de la pobreza mediante el desarrollo sostenible www.eireview.org

Algunos pueden tomar las manifestaciones de rechazo a la minería como hechos aislados, hechos puntuales, encuadrados dentro de una realidad determinada, pero ya no es así, las

⁵ Es el caso de Argentina cuando en diciembre de 2001 destituye a su presidente Antonio de la Rúa y de Bolivia que en octubre de 2003 destituye a su presidente Gonzalo Sanchez de Lozada.

comunidades en cualquier parte del mundo ya sean dentro de los países ricos o países pobres, países con tradición minera o sin ella, están pidiendo a las empresas este nuevo tratamiento hacia la comunidad. La pregunta que surge necesariamente es ¿porqué se produce esta presión o exigencia por parte de la comunidad en este momento? La respuesta está dada por el concepto de desarrollo sustentable⁶

Se ha puesto en tela de juicio la sustentabilidad de la actividad minera, unos piensan que no es sustentable simplemente por el hecho de tratarse de un recurso agotable, es decir un recurso no renovable, quienes así piensan toman el concepto de desarrollo sustentable de modo restringido, sin analizar la esencia y perspectiva del concepto, ya que se trata de un término conceptual que se encuentra en construcción⁷.

La minería es una actividad económica sustentable, si lo vemos desde un punto de vista equilibrado, mirando las tres columnas en que se apoya, lo económico, lo social y lo ambiental, dándole a cada una de ellas el lugar que le corresponde. Esta nueva interpretación del concepto de desarrollo sustentable ya no hace hincapié tan solo en el mantenimiento del medioambiente intacto para las futuras generaciones, sino del mantenimiento del ambiente siendo utilizado racionalmente por el hombre para su desarrollo procurando su preservación para el uso y disfrute de las próximas generaciones

Ahora bien ¿como se puede pensar a la actividad minera desde la sustentabilidad si es una actividad que se basa en un recurso no renovable? ¿Se debe preservar el recurso para que las futuras generaciones puedan utilizarlo?. Si aceptamos como válidas estas preguntas nos llevaría a un absurdo, porque quizás las futuras generaciones no necesiten utilizarlos teniendo en cuenta la progresiva sustitución de algunos minerales.

Estamos descubriendo que el punto central del concepto de desarrollo sustentable no es solo el medioambiente, surge necesariamente la búsqueda de un equilibrio entre las tres columnas, ocupando el centro del concepto *el hombre*. El medio ambiente y la rentabilidad económica son herramientas necesarias para que la comunidad pueda desarrollarse a largo plazo de manera perdurable.

La sustentabilidad minera es posible, aunque tenga como punto de partida una actividad económica que va a terminar, concluirá por abandono o cierre de la mina. Durante el desarrollo de esa actividad, la empresa debe contemplar la necesidad de dejar en la comunidad las herramientas suficientes para que esa misma comunidad sea sustentable en el largo plazo, permitiendo el desarrollo de nuevas actividades económicas para las futuras generaciones que habitarán esa misma región dentro de un medio ambiente saludable.

Por lo tanto se puede hablar de sustentabilidad minera, cuando se trata de una actividad que genera desarrollo local a corto y mediano plazo y procura dejar infraestructura, salubridad, educación, capacitación, un medioambiente sano, etc., como herramientas para el progreso de las futuras generaciones. Se puede ver en el anexo I ejemplos de la actividad que en este sentido están realizando varias empresas de Perú, Bolivia, Chile, Canadá y España.

El éxito de una empresa minera y de la actividad minera en general dentro de un mercado global como el que vivimos hoy en el planeta está definido a partir de las tres categorías de rendimiento: social, ambiental y financiero. El rendimiento social ha pasado a ocupar el primer lugar dejando en un segundo estamento al ambiental, quizás por haber sido durante más de 20 años el prioritario dentro de la agenda mundial, hoy la temática ambiental ya se encuentra amparada por gran parte de la legislación y ONG's en casi todo el mundo.

6 La autora utiliza como sinónimos el término desarrollo sustentable / desarrollo sostenible.

7 El desarrollo sostenible o sustentable proviene del termino anglosajón "sustainable development", Consagrado en el informe de la Primer Ministro Noruega Gro Brundtland denominado "Nuestro Futuro Común".

El desarrollo sustentable (o sostenible) "es el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras, para satisfacer sus propias necesidades".

Luego de Río + 10 - Johannesburg '02- el tema de las comunidades surgió como el próximo desafío mundial, enrolado con el título de *lucha contra la pobreza o erradicación de la pobreza*, se viene trabajando en distintos organismos internacionales para encontrar los mecanismos adecuados para hacer frente a este gran flagelo que aún azota a la humanidad en este siglo 21, y la actividad minera especialmente la pequeña minería ha sido destacada como una herramienta en la lucha contra la pobreza, para ello distintos organismos internacionales están trabajando para encontrar los mecanismos adecuados que permitan que esta actividad sea sustentable⁸.

JUEGO DE ROLES: ESTADO, EMPRESA, COMUNIDAD

Hasta el momento se venía estableciendo una relación dual Estado – Empresa. El Estado determina las reglas de adquisición- pérdida del derecho minero y la empresa cumpliendo con la normativa legal mantiene el derecho adquirido. Hoy la relación es tripartita: Estado - Empresa - Comunidad.

A través de un diagnóstico de las actividades económicas una de las partes que es el Estado elabora una estrategia política sobre las actividades que considera prioritarias y que pretende se desarrollen en su territorio, una vez determinadas crea un programa o plan nacional de promoción de la actividad, en este caso de la actividad minera, hace un diagnóstico de la situación del sector dentro y fuera del país, hace un relevamiento de regiones con potencial minero y estructura una serie de leyes decretos o reglamentos que faciliten su consecución, como reformas del Código o leyes de fondo y de forma, leyes fiscales regalías e impuestos, exenciones impositivas al sector, leyes de promoción, leyes ambientales, etc.

Este plan de promoción de la actividad minera otorga beneficios a las empresas quienes cumpliendo con cada uno de los requisitos o se acogiendo a sus beneficios, adquiere el derecho de iniciar la actividad minera en la región, es decir adquiere la licencia legal para su explotación. Luego el mantenimiento y pérdida de ese derecho depende de la continuidad en el cumplimiento de la normativa legal. Esa es la relación dual Estado – Empresa.

Hoy, como ya hemos dicho, la licencia legal que contempla el plan de promoción minera resulta insuficiente, la comunidad es una parte importante de la relación Estado – Empresa, la relación se convirtió en tripartita Estado – Empresa - Comunidad.

La comunidad no se siente representada por sus gobernantes y pone en duda todo lo que de ellos venga, quiere conocer por sí misma el cumplimiento que de la ley está haciendo la empresa, la exigencia de la comunidad no se queda allí, pide además que la empresa deje en la comunidad los beneficios económicos que piensa le corresponden.

De ahí surge uno de los principales problemas, la comunidad percibe a la empresa minera como la única que obtiene beneficios y la comunidad próxima solo recibe los efectos negativos de la actividad.

Hoy se debate la necesidad que la comunidad próxima reciba parte de los ingresos fiscales que se lleva el gobierno, es decir que la comunidad se beneficie de los recursos que se lleva la empresa minera de su región.

Es preciso que las empresas mineras escuchen las necesidades de la comunidad y en consecuencia articulen los mecanismos para que ésta se siente satisfecha. El gobierno posee un aparato sumamente lento y percibido por la población como corrupto, necesariamente el protagonismo del cambio deberá surgir por parte de la empresa si quiere sacar adelante su proyecto minero, de lo contrario cada vez será más difícil hacer minería en cualquier lugar del mundo.

⁸ Ver CASM (community and small scale mining) www.casmsite.org, IIPM (Iniciativa de investigación sobre políticas mineras) IDRC www.iipm-mpri.org, Proyecto GAMA (Gestión ambiental en la minería artesanal) www.gama-peru.org perteneciente al COSUDE (Agencia Suiza para el desarrollo y la cooperación)

La presión por parte de la comunidad y las ONG's sobre las empresas mineras es creciente. Las empresas deben comprender que el cambio tecnológico ha perjudicado a la comunidad porque cada vez son menos los puestos de trabajo directo que se requieren para la explotación a diferencia de lo que ocurría en el pasado y la comunidad desea ser recompensada desde el punto de vista económico, cultural, ambiental y poder reconvertirse al cierre de la mina.

El rol del Estado ha disminuido debido a la creciente normativa de tono liberal que existe en el sector minero, esto ha llevado a la comunidad internacional a involucrarse más en el tema, al mismo tiempo existe un cierto consenso general que se debe brindar prioridad al bienestar y el desarrollo de los más desfavorecidos del sistema, esto lleva a una participación cada vez más activa de ONG's que se involucran en temas ambientales, sociales, etc.

Como los gobiernos locales atraviesan por un fuerte proceso de falta de gobernabilidad y no destinan recursos a las regiones donde se localizan empresas mineras transnacionales, la comunidad exige la provisión de servicios sociales, capacitación, fondos para microemprendimientos, etc. a fin de evitar protestas y problemas sociales.

Las empresas deben evitar adquirir un rol asistencialista y procurar ocupar un lugar de promoción de modelos de producción, como es capacitar a sus proveedores en la mejora de la calidad de sus servicios, alentar negocios ligados a la actividad minera, promover la diversificación de actividades económicas a través de fondos para microempresas y darle participación en la toma de decisiones en estas actividades.

Para alcanzar la sustentabilidad de los proyectos mineros debe haber una estrecha participación de las comunidades en la toma de decisiones. La experiencia canadiense en ese aspecto es muy favorable involucrando a los tres actores - Estado, Empresa, Comunidad - a través de una fluida comunicación, realizando procesos de consulta y participación local.

BUENAS PRÁCTICAS

Como se expuso anteriormente las empresas mineras cada vez con más premura deben conocer y llevar adelante las llamadas *buenas prácticas internacionales*, que no figuran en ningún reglamento o legislación, se irán construyendo progresivamente con la experiencia internacional dentro de un proceso de dialogo y fluida comunicación entre todos los actores.

A continuación se presentan algunas de las denominadas *buenas prácticas*:

- Cuando la empresa está por entrar en una nueva región, debe conocer lo suficiente sobre esa comunidad, haciendo un estudio de composición social y dinámica política, realizando un monitoreo de la evolución de la sociedad a largo plazo.
- A través del dialogo y una fluida comunicación la empresa puede fortalecer la gobernabilidad local y la capacidad de la comunidad en formular proyectos.
- Para llevar adelante la iniciativa de desarrollo económico local se puede canalizar a través de una estructura jurídica independiente de la empresa como es una *fundación sin fines de lucro*, integrada por miembros de la comunidad. Otra opción es una *Mesa de Gobernabilidad* donde participan los actores para construir consensos entre ellos.
- Promover la necesidad que los gobiernos devuelvan a la región minera a través de servicios sociales, salud, gastos de desarrollo regional, parte del dinero que la empresa minera paga en forma de regalías, tasas e impuestos.
- Cada mina tiene sus propias características históricas, sociales, culturales y geográficas que deberá estudiarse para llevar adelante estas u otras prácticas, no existe la receta única.

EL CASO ESQUEL

Un ejemplo que demuestra acabadamente que la presión social hacia las empresas mineras es un asunto global y que no importan los antecedentes mineros de la región o país es el caso que se produjo en Argentina, que siendo un país sin una gran historia minera, sin pasivos ambientales de importancia ocasionados por la actividad - en comparación con el resto de

Sudamérica - , se produjo un rechazo hacia la actividad minera de repercusiones internacionales como es el caso Esquel donde la empresa minera El Desquite perteneciente a Meridian Gold pretendía comenzar un proyecto minero de oro que hoy se encuentra paralizado por la oposición de los vecinos, quienes llegaron hasta la capital del país a protestar frente al Congreso Nacional, para impedir la prosecución de este proyecto minero.

Le empresa Meridian Gold (MED) sociedad controlante de Minera El Desquite contrató a Business for Social Responsibility (BSR) para que realizara un informe sobre la situación a la que se había llegado en el proyecto minero de Esquel⁹.

El resultado de este informe indica que la empresa no supo identificar las preocupaciones que tenía la comunidad de Esquel y tampoco supo comunicar la información de la empresa y entablar un dialogo significativo con la comunidad.

Luego de la investigación y las entrevistas, el personal de BSR llegó a las siguientes conclusiones preliminares:

- Hubo una llamativa falta de compromiso firme y amplio por parte de MED con la comunidad de Esquel en lo que respecta a escuchar sus preocupaciones y solucionarlas antes de que se convirtieran en cuestiones más serias. Al principio, muchas personas eran neutrales frente a la posibilidad de una mina, pero cambiaron de parecer a raíz de la falta de compromiso mostrada por la empresa hacia la comunidad.
- Esta falta de compromiso quedó demostrada, sobre todo, por una total falta de información compartida y de una comunicación transparente entre MED y la comunidad. Como resultado, nunca se alcanzó una diálogo importante acerca de los posibles impactos, tanto positivos como negativos de la mina.
- La comunidad tuvo preocupaciones ambientales relacionadas al uso del cianuro y la calidad y cantidad del agua utilizada por la mina La empresa no supo responder efectivamente a estas preocupaciones.
- No se brindó a los residentes de la comunidad de Esquel información clara, consistente y amplia sobre los posibles impactos positivos y negativos de la mina. A parte de la oferta de 300 puestos de trabajo directos y alrededor de 1.200 puestos de trabajo indirectos, no había un beneficio claro articulado desde la empresa hacia la comunidad de Esquel a partir de la mina. Este hecho, sumado a las preocupaciones en materia social y ambiental acerca de la mina que quedaron sin respuesta.
- La presión para concluir los trabajos preliminares e iniciar la construcción de la mina en enero de 2003, generó un clima de temor, sospecha y, finalmente, rechazo frente al proyecto por parte de la mayoría de los habitantes de Esquel.
- Una actitud de indiferencia hacia la comunidad de Esquel quedó en evidencia en las acciones y actitudes de algunos integrantes claves del personal de MED. Desafortunadamente, esta indiferencia fue luego atribuida por la comunidad a todo el personal de MED.
- En ese momento, el contexto político de la Argentina creó dificultades adicionales para el proyecto. Se identificó a la empresa como muy próxima a las autoridades políticas. Dada la desconfianza imperante en los representantes políticos, todo apoyo expresado por los políticos al proyecto en realidad ayudó a aumentar la desconfianza de algunos habitantes de Esquel.
- La gerencia de Minera El Desquite en general desconocía los cambios recientes experimentados por la industria minera a nivel mundial respecto de las relaciones de la empresa con las comunidades circundantes. Estas prácticas gerenciales favorecen por lo general, entre otros puntos, una mayor información compartida con las comunidades afectadas, la participación de la comunidad en algunas decisiones del proyecto, y un control ambiental conjunto del

⁹ El informe completo se puede ver en www.meridiangold.com/esquel.cfm

proyecto. Desafortunadamente, este hecho, y los comportamientos de MED exacerbaron los sentimientos de desconfianza y confusión dentro de la comunidad.

Al resultado del informe se agrega recomendación según las *buenas prácticas internacionales*:

1. **Transparencia en materia de Información:** La ausencia de información sobre el proyecto compartida por la empresa a la ciudad contribuyó significativamente a los sentimientos de frustración de los habitantes de Esquel.
2. **Comunicación adecuada con la comunidad afectada.** repetidamente dijeron que no les gustó el modo en que la empresa se comunicó con la comunidad en relación con el proyecto
3. **Transporte, contención y destrucción del Cianuro.** No se dieron respuestas adecuadas El cianuro es un químico comúnmente utilizado en las operaciones de minería. Con un manejo adecuado, su uso puede resultar seguro.
4. **Preparación de la Comunidad para el manejo de químicos peligrosos.** La empresa nunca explicó adecuadamente el modo en que se transportarían, utilizarían y eliminarían los químicos peligrosos, incluido el cianuro. Las empresas más responsables encaran un proceso educativo respecto de los químicos utilizados en sus operaciones mineras a fin de explicar las medidas de seguridad y las respuestas de emergencia. El Programa Ambiental de las Naciones Unidas (UNEP, según las siglas en inglés) ha desarrollado un programa denominado Conciencia y Preparación para Emergencias a Nivel Local (APELL, según las siglas en inglés) que hace participar directamente a las comunidades locales en un proceso de amplia comunicación, información compartida, y programas de capacitación tendientes a garantizar una buena comprensión de lo que se está haciendo en materia de uso seguro de químicos peligrosos, incluido el modo en que se resolverían las emergencias. Para mayor información sobre el programa APELL, ver www.uneptie.org/pc/apell.
5. **Control Ambiental Conjunto.** Las comunidades desean definir cada vez más el modo en que participarán del control ambiental y otros impactos resultantes de la explotación minera, incluida la calidad y el uso del agua. Las empresas están respondiendo positivamente a esta necesidad. Un ejemplo de ello se encuentra en Canadá, en la mina Porcupine, de Placer Dome, en el norte de Ontario.
6. **Cierre y Sustentabilidad.** Toda mina finalmente cierra. Por ello, resulta fundamental para la comunidad y para la empresa planificar desde el primer día de la explotación de la mina el modo en que se llevará a cabo su cierre. La práctica más común es establecer un Comité conjunto Comunidad - Empresa encargado de identificar los temas importantes en relación con el cierre de la mina, y luego desarrollar un proceso para resolver cada uno de ellos. Un interesante estudio de casos puede encontrarse en la Mina Sullivan de TeckCominco, ubicada en Kimberley, B.C. Canadá. Esta mina cerraba luego de 90 años de explotación, y la comunidad y la empresa trabajaron durante alrededor de 10 años para garantizar que la comunidad quedara en una situación más fortalecida y más sustentable que al momento de iniciarse el proyecto. Esto se logró principalmente mediante el fortalecimiento de la capacidad de la ciudad para servir como punto de destino de turistas nacionales e internacionales. Se puede encontrar información sobre el proceso de cierre en el sitio web de TeckCominco, www.teckcominco.com.
7. **Participación de la Comunidad en Programas e Impactos Sociales.** Cada vez más las comunidades locales participan de modo integral en el diseño de programas que podrían afectarlas potencialmente. Por ejemplo, en la mina de níquel y cobre Raglan, en el norte de Quebec, explotada por la empresa Falconbridge, las comunidades indígenas locales negociaron acuerdos bastante abarcativos sobre el personal que se contrataría localmente, la capacitación para nuevas contrataciones, los mecanismos de resolución de controversias, el idioma que se utilizaría en el lugar de trabajo, la vivienda para los trabajadores de afuera y

para la comunidad local, la estimulación de negocios locales, la capacitación intercultural, programas de transporte de minerales, programas de desarrollo de la comunidad, etc.

8. **la Minería como Asociación.** Con mayor frecuencia, las empresas mineras están considerando la explotación de una mina como un socio de las comunidades locales. Como consecuencia de ello, existe un compromiso y un esfuerzo mucho mayor para involucrar a las comunidades locales en la planificación, construcción, explotación y cierre del proyecto con vistas a garantizar que la mina contribuya a la sustentabilidad integral de la comunidad en cuestión.

CONCLUSION INFORME SOBRE ESQUEL

Tal como mencionáramos anteriormente, el proyecto de Minera El Desquite se caracterizó por la falta de un compromiso integral con la comunidad de Esquel. Esta falta de compromiso fue un factor que influyó fuertemente en los miembros de la comunidad al momento de decidir no apoyar el proyecto de la mina, y en realidad, para dedicar toda su energía al movimiento opositor. Muchos de los ciudadanos de Esquel decidieron no apoyar este proyecto a causa de la imposibilidad de contar con un diálogo significativo acerca de los riesgos potenciales del proyecto, así como también sobre los posibles beneficios que podrían derivarse para la ciudad. Muchas de estas personas se unieron para formar el movimiento de “Vecinos Autoconvocados por el NO.”

Las áreas de preocupación específica en relación con el uso del cianuro, la contaminación del agua, el drenaje ácido de roca, la disponibilidad del agua, los inadecuados beneficios económicos, los potenciales impactos sociales negativos y otros impactos sociales y ambientales nunca fueron abordados pública y adecuadamente por la empresa y de un modo en que los miembros de la comunidad pudieran considerar satisfactorio. Estos puntos claves tuvieron vital importancia para los ciudadanos de Esquel, y debieron haberse discutido de un modo abierto y transparente. La empresa no brindó información oportuna y útil; en realidad, en algunos casos dificultó la obtención de información, como en el caso del Estudio de Impacto Ambiental.

Al no contar con información relevante, y viéndose marginados por la empresa, los ciudadanos de Esquel no se sintieron completamente informados acerca del proyecto. Una postura alternativa hubiera sido hacer pública la información sobre los posibles impactos y beneficios, y crear así un proceso que le permitiera a la comunidad comprender plenamente los aspectos que les generaban preocupación antes de iniciarse el proyecto; también más voluntad por parte de la empresa para modificar aspectos del proyecto que solucionaran estas preocupaciones. En síntesis, se necesitaba una verdadera sociedad entre la empresa y la comunidad, y para bien o para mal, la empresa nunca intentó lograrla.

En el siglo 21, los proyectos de minería deberán tener en cuenta el modo en que a largo plazo contribuirán con el desarrollo sostenible de las comunidades afectadas por su explotación. Y al momento de definir y tomar decisiones relacionadas con la visión de desarrollo sostenible a largo plazo, las comunidades locales deberán participar en forma integral como un socio esencial desde el principio, y durante toda la vida de la mina. De no lograrse, se perderá la licencia social para operar, y surgirá la consiguiente diferencia entre un proyecto en desarrollo y un proyecto interrumpido, como en el caso de Esquel.

ANEXO I
Programas sociales ¹⁰

| Minas | Fundación | Salud | Educación | Capacitación | Otros |
|--------------------------|-----------|--|--|--|--|
| Inti Raymi (Bolivia) | Si | Varios | Varios | Minería; agricultura; tejidos; micronegocios | Desarrollo de capital social |
| Yanacocha (Perú) | Si | Varios | Gran número | Agricultura | Forestación; programa de seguridad alimentaria; desarrollo de capital social |
| Antamina (Perú) | No | - | - | Agricultura; desarrollo de micronegocios | - |
| Escondida (Chile) | Si | Investiga cáncer; mejora hospital infantil; hospicio ambulatorio | Mejora escuelas; becas; escuela internacional | Capacitación técnico minero; desarrollo microempresas; inserción en mercado laboral ; aprendices; calidad para proveedores locales | - |
| Candelaria (Chile) | Si | Varios proyectos pequeños | Fondos para escuelas primaria y secundaria y técnica; becas | Capacitación técnico minero y practicas industriales modernas; calidad para proveedores locales | Fondos para "Brigadas ambientales" en escuelas locales |
| Diavik (Canadá) | No | - | - | Apoyo a desarrollo de negocios | Acuerdo de monitoreo socioeconómico |
| N. Saskatchewan (Canadá) | No | Programa de tratamiento antialcohol y antidrogas para la comunidad; casas de salud | Otorga becas; programas de capacitación; universidad del norte | Programa Capaitación Multipartidario \$7 mm durante 1993-98, 50 % fondos de industria; capacitación y programa de colocaciones | Programas de desarrollo regional gobierno-indsutria; comités de monitoreo ambiental; comités de desarrollo económico |
| Almadén (España) | No | Atención a enfermedades relacionadas con el mercurio | Escuela primaria de acuerdo con el estándar nacional | Trabajos artesanales | - |

¹⁰ Cfr. IDRC, BANCO MUNDIAL, 2003 *Grandes Minas y la Comunidad*, Alfaomega, Bogota, Colombia, cit., pag.19

BIBLIOGRAFIA

- BUSINESS FOR SOCIAL RESPONSIBILITY, *Informe de Minera El Desquite Esquel*, Argentina, agosto 2003, www.meridiangold.com
- GOMEZ OREA, DOMINGO.2002. *Ordenación territorial*. Ediciones Mundi-Prensa, Editorial Agrícola Española. Madrid.
- IDRC, BANCO MUNDIAL, 2003 *Grandes Minas y la Comunidad*, Alfaomega, Bogota, Colombia
- JUNCEDA MORENO, J.2001. *Minería, Medio Ambiente y ordenación del territorio*, Civitas, Madrid.
- KLEIN NAOMI. 1999 *No Logo*. Paidós. Barcelona
- LOPEZ RAMON, F. 1995.*Estudios Jurídicos sobre Ordenación del Territorio* ,Aranzadi, Pamplona.
- MATEO MARTIN, R. 1993. *El hombre: una especie en peligro*, Campomanes libros, Madrid.
- OSAY, SONIA BEATRIZ.2001. *La minería en el contexto de la ordenación del territorio*, Roberto C. Villas Boas, Roberto Page, Editores, Río de Janeiro.
- OSAY, SONIA BEATRIZ.2002. *Indicators of Sustainability for the mineral extraction industry*. Roberto C. Villas Boas, Christian Beinhoff, Editors, Río de Janeiro.
- QUINTANA LOPEZ, T.1987.*La repercusión de las actividades mineras en el medio ambiente*, Montecorvo, Madrid.
- WALSH, JUAN RODRIGO Y OTS. 2000. *Ambiente, Derecho y Sustentabilidad*. La Ley. Buenos Aires