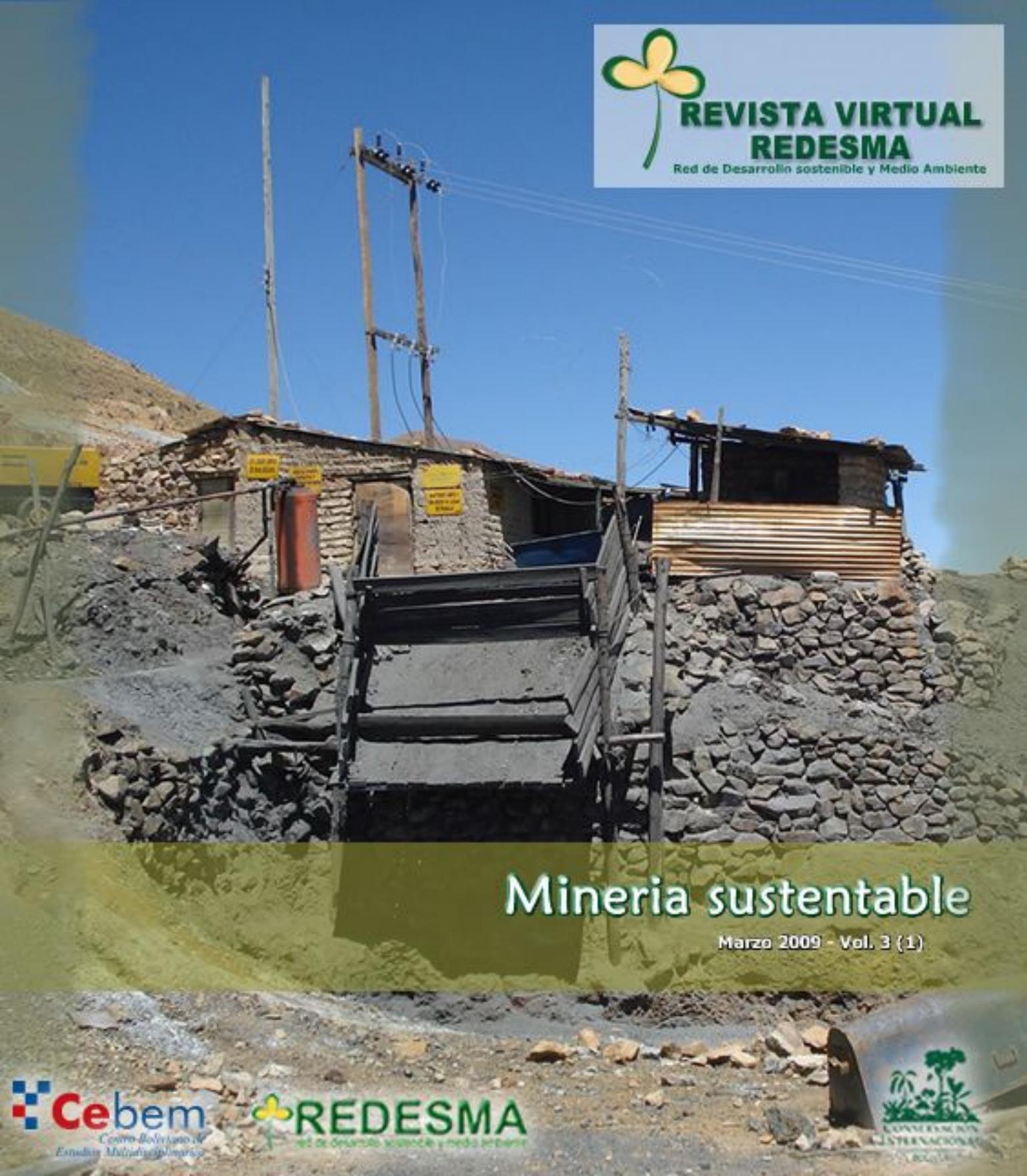




**REVISTA VIRTUAL
REDESMA**

Red de Desarrollo sostenible y Medio Ambiente



Minería sustentable

Marzo 2009 - Vol. 3 (1)

Presentación

Cuando se plantea el tema del desarrollo sustentable referido a recursos no-renovables, como es el caso de los recursos minerales y los combustibles fósiles (petróleo, gas natural carbón) siempre queda una gran duda conceptual. Uno podría pensar que intrínsecamente la explotación de un recurso de este tipo no es sustentable, sobre todo en la medida que se piense en las futuras generaciones. Un recurso no-renovable sería sustentable sólo en la medida a que renunciemos a su utilización. En palabras más de economista, sólo la suspensión o postergación de su uso permitiría un cierto grado de sustentabilidad. Sin embargo, los recursos no-renovables son fundamentales para la estrategia de desarrollo de los países cuyo territorio los cobija.

Ahora bien, los recursos no-renovables son susceptibles de una gestión o manejo sustentable, lo que quiere decir al menos tres cosas: 1) tener en cuenta su no-renovabilidad y por lo tanto hacer provisiones para su reemplazo, pensando en las generaciones futuras; 2) contribuir a una estrategia nacional de desarrollo sustentable, sobre todo en materia de sustentabilidad ambiental, minimizando los daños ambientales inherentes a su explotación; y 3) aportar a la lucha contra uno de los problemas más dramáticos que enfrenta la humanidad en su conjunto, el calentamiento global.

Hacer desarrollo sustentable de los recursos no-renovables es por tanto un desafío importante, en estos tiempos en que juegan un rol tan fundamental en las estrategias globalizadas, sobre todo la participación en los mercados. Tomemos como ejemplo el caso del carbón, que nos da un ejemplo extremo. La producción de electricidad quemando carbón será ambientalmente sustentable en la medida que se tenga en cuenta que:

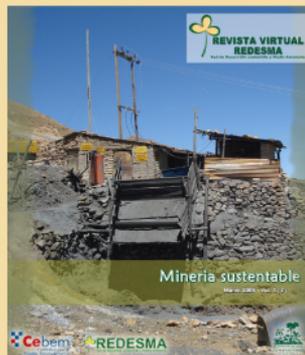
- a) Es una opción con severos impactos ambientales en la calidad del aire, al generar dióxidos de azufre (responsables de la lluvia y rocío ácidos), material particulado pequeño (de efectos carcinogénicos y enfermedades respiratorias), óxidos de nitrógeno (precursores del ozono superficial, dañino para los pulmones), monóxido de carbono (altamente tóxico), hidrocarburos volátiles (también precursores del ozono), y otros elementos nocivos para la salud y el medio natural (mercurio, arsénico, cadmio, otros metales pesados).
- b) Es una opción que genera importantes cantidades de desechos sólidos de difícil gestión, como cenizas (que son esparcidas por el viento) y lodos; y residuos líquidos químicos, en general de alta toxicidad. Algunos se depositan a altas temperaturas con efectos letales sobre flora y fauna.
- c) Es una opción con efectos sobre el calentamiento global (cambio climático) por su considerable generación de dióxido de carbono y otros gases con efecto invernadero.
- d) Es una opción que significa ocupar ingentes espacios físicos para el almacenamiento de carbón, que además debe ser extraído y transportado con efectos ambientales sobre aire, suelo y fuentes de agua.
- e) Es una opción que ocupa recursos hídricos (a menudo escasos), territorio e infraestructura, que podrían destinarse a otros efectos.

La consideración de estos aspectos es un problema de prioridad de política pública. Pero esto no significa que no existan los impactos ambientales, ni tampoco que no se puedan mitigar. En el caso de otros recursos minerales, la situación es menos dramática. Existe un tema fundamental de aporte a la sustentabilidad ambiental que es dar mayor espacio al reciclaje y la reutilización, una práctica que sin duda alguna aporta a la sustentabilidad en términos de menor grado de explotación del recurso, menor uso de agua y energía, menores desechos, efluentes y emisiones, en fin, una cantidad importante de efectos positivos que es necesario evaluar para hacer el proceso eficiente en su conjunto.

Hoy en día se habla de ecoeficiencia como la mejor manera de abordar la actividad de producción de bienes y servicios en todos los ámbitos. Y esto es válido para la actividad minera. Producir más con menos. Más bienes y servicios de mejor calidad. Con menos desechos, menos energía (sobre todo de origen fósil), menos recursos naturales escasos (agua por ejemplo). Ese es el desafío de la explotación sustentable de los recursos minerales, tanto para los gobiernos como para los productores privados.

Con estas consideraciones deseo presentar el sexto número de la Revista virtual de REDESMA, esperando que el contenido de cada una de las secciones sea un real aporte para la reflexión y la adopción de políticas y estrategias en los países con recursos naturales minerales.

José Leal
Ingeniero Civil Industrial
Académico y Director del Magister en Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable
Universidad Mayor, Chile



Revista Virtual REDESMA
marzo 2009
Vol. 3(1)

**Desarrollo Sustentable
en la Minería**

responsables

**José Blanes
Diego De la Quintana**

editora

Marthadina Mendizábal

consejo editorial

**Carlos Arze
José Blanes
Marianela Curi
Eduardo Forno
Nicolo Gligo
José Leal
Pablo Pacheco
Rafael Navarro**

diseño

**Marcelo Pinto
Manuel Rebollo**

foto de portada

**Ingenio minero de
cooperativa
(cortesía MEDMIN)**

Índice

Prólogo:	
Hacia una minería sustentable	5
Aportes para comprender la dimensión económica de la sustentabilidad de la minería	9
Is it possible to have sustainable mining in a significant biome?	17
Pueblos indígenas, minería y derecho internacional	21
Gestión de los recursos y desarrollo regional sustentable	35
Avanzando hacia oro... y joyería de comercio justo	45
Exploraciones etnográficas sobre trabajo infantil y minería en Argentina	55

Prólogo

Hacia una minería sustentable

Marthadina Mendizabal*

* Marthadina Mendizábal, Economista ambiental, tiene Maestrías de las Universidades La Sorbona y Católica de Chile. Es autora de diversos libros sobre temas ambientales.

En ningún campo del desarrollo la aplicación de la noción de sustentabilidad ha supuesto un cambio tan trascendental como en el campo de la minería, principalmente, por las connotaciones económicas, ecológicas y sociales, y por ende, políticas. Pero también por las nuevas modalidades asociativas asumidas por el conjunto de actores, para encarar los procesos a todo lo largo del ciclo de los minerales.

Los progresos en la nueva dirección son alentadores, pero aún queda mucho que hacer, en particular, en países en desarrollo que se han consolidado en el mercado internacional como proveedores de recursos minerales y que han limitado sus objetivos de política sectorial, a la eficiencia y oportunidad en la provisión de “commodities” a los países industrializados.

La sustentabilidad del desarrollo y su aplicación a la minería es muy pertinente en aquellos países en consideración de malas prácticas heredadas del pasado pero presentes aún; y es relevante dado el carácter cíclico de los precios y su repercusión en las economías locales y nacionales, y principalmente, en consideración de su relación directa con temas del desarrollo, perceptibles sólo en la perspectiva sistémica.

No obstante, se evidencia que, desde el Informe de Brundtland, pasando por Río/92 y hasta la fecha, lo esencial de la preocupación por el desarrollo sustentable se ha centrado en dos aspectos; por una parte, la dimensión ambiental de la sustentabilidad, y por otra, los recursos biológicamente renovables. Mientras la mira de la comunidad internacional y los gobiernos está puesta en ambos aspectos, los países menos desarrollados con dotación de recursos minerales continúan su trayectoria de agotamiento de las reservas económicamente más rentables de su capital natural no renovable (al menos, a la escala humana). Pero incluso sin haber agotado los yacimientos más ricos, su sustitución en el mercado internacional es un hecho inexorable que no está siendo suficientemente

comprendido. Y si bien en estos países están germinando proyectos para abordar el desafío desde diferentes frentes, las experiencias son puntuales y no hacen parte de estrategias y políticas gubernamentales.

A este hecho se suma los esfuerzos en la búsqueda de sustentabilidad en la minería, que se han concentrado principalmente en la mitigación de impactos ambientales y el cierre de minas. En menor medida se evidencian avances en temas de trabajo infantil en la minería, las condiciones laborales de la mujer y la generación de beneficios sociales en campos del desarrollo humano. Mucho menores son los esfuerzos por valorar económica los impactos de las operaciones mineras en la salud humana y los ecosistemas.

No obstante, todo indica que tales avances no son suficientes en países en desarrollo con dotación de capital natural no renovable. En efecto, con contadas excepciones (p.ej, Chile), no existen propuestas de desarrollo regional integral sobre la base del aprovechamiento del capital natural, ni estrategias de sustentabilidad económica local que incluyan la distribución equitativa de los beneficios generados, la creación de fondos, la reinversión de parte de las rentas en actividades económicas en las regiones mineras y una progresiva reconversión productiva de la población minera.

Aún con estas deficiencias, la minería ya no es más la misma de antes... ni podría serlo. En general los campamentos mineros, caracterizados por mineros expuestos a enfermedades, mujeres vulnerables al trabajo en condiciones infrahumanas, niños en faenas de alto riesgo, familias en pobreza crónica y asentamientos humanos caracterizados por un hábitat precario e insalubre en fin, están dando algunas señales de progreso hacia comunidades mineras sustentables. Países con experiencia en el aprovechamiento de estos recursos (p.ej, Canadá) están marcando el paso, generando experiencias positivas en esa dirección.

Es indudable que la preocupación por la sustentabilidad del desarrollo ha influenciado en las nuevas modalidades de práctica de la minería en los países con tradición minera; pero aún queda mucho que aprender por parte de países en desarrollo con activos naturales mineralógicos.

El presente número recoge algunos esfuerzos seleccionados en torno a una minería que busca, como parte de sus objetivos, un desarrollo más duradero de las regiones/países proveedores. Ello pasa por una revisión del concepto mismo de sustentabilidad, tema que merece especial atención en el presente número, en particular, a través de los trabajos de Roberto Villasboas y Lucio Muñoz, quienes contribuyen a dar un tratamiento más lógico y formal al tema. El presente número privilegia en general la minería artesanal de pequeña escala, y la situación de países mineros en proceso de desarrollo.

El material recopilado señala que la transición desde la minería extractivista y depredadora a una minería más integrada en el desarrollo local, pasa, en el plano económico, por tareas que deben monitorearse a través de la medición y verificación periódica de la sustentabilidad económica de las localidades mineras. Sobre este punto, deseo recalcar que nuestra intención era divulgar material producido por autores que han trabajado en estos temas, Jeffrey Vincent, Salah El Serafi, Karl Goran Måler, Partha Dasgupta, entre otros, considerando que no se puede abordar la dimensión económica de la sustentabilidad de la minería sin leer estos trabajos. No obstante, la búsqueda de material pertinente sobre este aspecto, para incluirla en la Revista no ha sido exitosa.

Desde una óptica complementaria, la distribución más equitativa de los beneficios, destacan las facilidades logradas en beneficio de países productores de oro, para certificar la producción, cuenta habida de los impactos ambientales ocasionados por su explotación, y la reducción en los ingresos por la venta a

través de intermediarios. Las contribuciones de Cristina Echeverría y sus proyectos asociados en Ecuador, Bolivia y Colombia han enriquecido la Revista con sus propias experiencias en este tema.

La responsabilidad social como práctica asumida por el conjunto de actores de la sociedad civil es un tema de relevancia creciente, pero las nuevas buenas prácticas podrán alcanzarse sólo a través del flujo de información, el diálogo y respeto de la comunidad y de acuerdos. El artículo trabajado para la Revista, por Eduardo Chaparro-Avila, desarrolla este tema y propone un conjunto de lineamientos que debieran ser parte de una estrategia que busque reemplazar las malas prácticas por otras más acordes con los principios de la sustentabilidad en la minería.

En el plano social, Marcos Orellana presenta un análisis de la evolución del derecho internacional sobre minería, en relación a los pueblos indígenas. Respecto a la participación de la población infantil en las faenas mineras, la investigación de Andrea Mastrangelo y Gabriela Factor nos regala una relectura sui generis de una realidad específica desde una perspectiva antropológica. Por otra parte, el material seleccionado como lecturas, muestra con ejemplos algunos avances que persiguen un ambiente saludable para mujeres trabajadoras a partir de la evaluación del impacto de la distribución de beneficios y riesgos para la mujer, en la minería.

Otro tema abordado está referido a la organización de asociaciones voluntarias de actores como modalidad de trabajo, en la que confluyen actores gubernamentales, empresas, comunidades, universidades y ONGs. Tal instrumento no obstante, requiere de reglas claras de juego para las empresas, para que sea un instrumento efectivo para alcanzar objetivos comunes, tal como nos sugiere la lectura del trabajo de Roald Hoffman. En una óptica más optimista, los trabajos de Mujer y Minería nos describen buenos resultados a través de asociaciones voluntarias, que

construyen experiencias alentadoras que debieran ser replicadas localmente en países mineros.

Complementariamente, las lecturas seleccionadas señalan en general, que el proceso de evolución de la minería sustentable está acompañado del reconocimiento de un mayor compromiso de los inversionistas con el desarrollo local y con los ecosistemas naturales a lo largo de todo el ciclo de los minerales.

La dimensión ambiental de la minería sustentable ha sido abordada también por la Revista, a través de material que describe el tratamiento de problemas ambientales ocasionados en distintas etapas. Programas de CPTS, MEDMIN y DANIDA, todos ellos en Bolivia, nos describen tareas que se vienen realizando para minimizar los impactos en diferentes etapas, desde el inicio de faenas mineras hasta el cierre. Por otro lado, la lectura del trabajo de Roald Hoffman expone los riesgos a los que la población minera está expuesta por las sustancias químicas utilizadas en los procesos de amalgamación para extraer oro. Desde una perspectiva más biológica, María Elvira Aguilar también nos muestra una ilustración de instrumento efectivo para la rehabilitación en áreas afectadas por la minería aluvial.

Las publicaciones pretenden que nuestros lectores amplíen sus percepciones y criterios con trabajos sobre minería sustentable desde diferentes perspectivas. En fin, la información puesta a disposición de la Revista, programas que abordan temas específicos, instituciones que trabajan en el tema, la legislación, declaraciones y demás información, brinda una aproximación de todo lo que quisimos transmitir en relación a lo que concebimos como comunidades mineras sustentables.

Todo el material incluido en este sexto número de la Revista, ha contado con la colaboración de numerosos profesionales e instituciones, todos los cuales han apoyado la iniciativa de REDESMA para brindar un

brochazo del proceso de evolución de la minería hacia una minería más acorde con un desarrollo pleno, deseable y duradero. CEBEM/REDESMA queda inmensamente agradecida con nuestros colaboradores, así como con nuestros lectores, por el aliento permanente recibido.

Aportes para comprender la dimensión económica de la sustentabilidad de la minería

Eduardo Chaparro-Ávila*

* Oficial de Asuntos Económicos
División de Recursos Naturales e Infraestructura
Cepal

Resumen

La minería concebida como actividad acorde con los principios de la sustentabilidad es un imperativo ético y económico, además de herramienta que contribuye en la consecución de las Metas del Milenio. La falta de cuidado ambiental, la irresponsabilidad fiscal y las malas relaciones comunitarias han sido, y son aún, algunas malas prácticas que organismos y acuerdos internacionales coadyuvan a erradicar. Las buenas prácticas pueden lograrse a través de estrategias asumidas por mineros, vecinos y autoridades, sobre la base de la información, el diálogo y el acuerdo comunitario. La práctica de la Responsabilidad Social juega un rol importante en esta dirección; complementariamente, algunos lineamientos adicionales de estrategias pueden ser efectivos para las buenas prácticas en la minería.

Introducción

¿Toda la minería es mala, hay una minería verde? ¿Puede haber un comercio justo de minerales?, ¿cuáles son los factores ambientales que inciden en la economía minera? Son todas preguntas muy en boga en los últimos tiempos, preguntas que el ciudadano común, no iniciado en los arcos de esta actividad se hace sobre una industria cuestionada, de mucha exposición pero no por sus operadores, quienes de manera sistemática buscan el perfil más bajo posible y sí, más bien, por su opositores. Industria en general poco conocida más allá de sus actores productivos y que hoy carga el lastre de las negativas experiencias del pasado; y desconocida en los actuales cambios que ha dado en procura de marchar acorde con los tiempos en los cuales la sustentabilidad es un imperativo ético y por supuesto, económico.

Pero es curioso que en general el público no se pregunte, en medio de la ola de manifestaciones anti mineras que recorre a los países de América, si es posible que no exista la minería.

De manera categórica se puede decir que el mundo y la humanidad no pueden darse el lujo de acabar las labores mineras, más aún, no se puede desconocer que la minería es una poderosa herramienta que sin ir muy lejos, contribuye de manera evidente en la consecución de las Metas del Milenio.

En efecto la lucha contra la pobreza implica un trabajo de buena calidad; la lucha contra el hambre y la ignorancia implica la necesidad de contar con instrumentos didácticos y pedagógicos e infraestructura básica que ha sido construida sobre la base de productos aportados por la industria extractiva. Son mucho más seguros los fertilizantes minerales como el K20 que los abonos químicos; piénsese que no habría posibilidad de cirugías si no existieran metales como el acero y el níquel, y la vida diaria sería menos rápida si no contásemos con la sal.

Esta aseveración no puede dejar de lado la otra cara de la moneda. Las malas prácticas mineras, la falta de cuidado ambiental, la irresponsabilidad fiscal y las malas relaciones comunitarias, todas ellas aún presentes en diversos grados y estratos de la actividad minera, conducen al efecto opuesto, es decir, a alejarnos de la consecución de las ansiadas y nobles Metas del Milenio.

¿A quiénes debiera interesarles estos factores?; ¿quiénes tendrían que asumir consideraciones económicas para determinar la sustentabilidad en la industria minera? La respuesta es una sola: los mineros y sus vecinos junto con las autoridades, deben asumir que hay una dimensión económica en la sustentabilidad y que ésta debe incluir aspectos como la valora-

ción económica de la dimensión ambiental en la toma de decisiones.

Antes de continuar, es preciso advertir que el uso de la expresión vecinos, es deliberado, no es retórico e implica que los proyectos se insertan en comunidades reales de las cuales son vecinos; y que ellos, los vecinos, son en realidad en la mayoría de los casos, anfitriones de los mineros, y en ocasiones los vecinos, también son mineros.

De los tres grandes grupos de actores: mineros, vecinos y autoridades, en este documento se dará énfasis a los mineros, para mostrar cómo ellos se acercan al tema, a través de algunas consideraciones básicas:

- que la sustentabilidad puede ser un negocio,
- que la sustentabilidad garantiza la continuidad minera en el tiempo,
- que la sustentabilidad aporta excelentes relaciones con la comunidad circundante,
- que la sustentabilidad implica satisfacer las demandas sociales de responsabilidad y compromiso con el ambiente.

La sustentabilidad en el negocio minero

La sustentabilidad tiene un significado dentro del negocio minero, y tanto los operadores como los productores mineros asumen dentro de sus estrategias de sustentabilidad, que hay que promoverla desde distintos ángulos: el social, el económico y el político. Pero para que esos ángulos tomen la forma de un poliedro armónico y sustentable, debe haber una ligazón, un hilo conductor que los reúna y mantenga unidos, y la única forma en que sobrevivirá hoy cualquier proyecto minero es respetando y practicando los valores de la comunidad en la cual se inserta el proyecto.

Eso no es algo que se pueda desarrollar de manera mecánica; antes que nada hay que emprender una cuidadosa y en extremo respetuosa cartografía social, delicada y responsable, guardando la confidenciali-

dad y reserva propias para poder luego emprender la cartografía geológica.

Para ello, Lo Quemoy se impone y ya muchas organizaciones empresariales mineras entienden y comienzan a practicar: la imperiosa necesidad de dar información real verificable y verificada desde el primer momento de su llegada a una zona específica. Hay que recordar que por lo general, parte de las características del minero es su obsesiva postura de mantener un bajo perfil, evitar los discursos y no tener mucha trascendencia pública. Es algo imbuido en todas las organizaciones mineras y no por ello no es de extrañar que haya resistencia a que la información fluya; se puede dar el caso de organizaciones renuentes a mostrar sub-proyectos y dar a conocer sus planes de trabajo.

Esto último no se puede confundir con la protección legal que tiene toda persona civil o jurídica a manejar información de manera confidencial, por ejemplo información contable o tributaria, a la que terceros sólo pueden acceder por mandato judicial.

Ahora bien, frente a conceptos como el de la Responsabilidad Social, en donde es necesario reconocer que existe la responsabilidad empresarial y la corporativa, las cuales tienen paralelismos pero tienen también aspectos que las diferencian en cuanto a obligaciones y objetivos. La primera de ellas ha de presentar el proyecto y asumir un compromiso de permanencia sustentable armónica y participación real efectiva, medible y supervisada con la comunidad que aloja al proyecto; la responsabilidad corporativa debe representar a toda la industria y ésta debe estar preparada para rechazar las malas prácticas que enlodan a la industria en su conjunto.

Pero por sobre todo hay que afirmar que hoy, las empresas, los gobiernos y las comunidades, como actores del ciclo minero, entienden que si no existe una factibilidad ambiental no habrá posibilidad alguna de desarrollar con éxito un nuevo emprendimiento minero.

Es oportuno detenerse en ampliar un poco el precepto de informar desde el primer momento. Incurrir en

demoras o no ejecutar una correcta y, principalmente, sincera estrategia para que un proyecto minero sea parte de los procesos de sostenibilidad de una comunidad, puede resultar en el fracaso total del proyecto, un desastre económico para los accionistas, y un grave perjuicio corporativo para TODA la industria responsable.

La historia reciente muestra dos casos en donde hay un consenso generalizado sobre los efectos negativos de no contar con la comunidad, de informar mal o a deshoras, o de no considerar la opinión de los ciudadanos, como lo que ha acontecido en los casos de Tambo Grande y de Esquel.

Como nunca antes, las comunidades han dejado de ser una figura literaria para tomar vida y actuar como entes con organización, y por sobre todo, con derecho a voz. No menos cierto es que hay un enorme número de hechos que prueban que se ha pretendido usurpar la vocería y representación de las comunidades; hay quienes en la mayor parte de los casos bajo el impulso de buenas intenciones, incurren en la misma equivocación del otro lado de la mesa, al pretender suplantar a las comunidades que dicen representar, hecho que confunde, llegando a similares y erradas interpretaciones de la lectura de la realidad social; esto es fuente de confusión y fracaso de las conversaciones y diálogo previstos para diseñar y llegar a acuerdos serios, progresivos, sostenibles y respetuosos entre los protagonistas del ya mencionado ciclo minero.

Por ello es fundamental comprender y trabajar en todos los sectores y entre todos los actores para que esa representatividad sea considerada como vital en el momento de iniciar los diálogos, así como de proporcionar las informaciones debidas y de asumir y pactar los compromisos. Ello implica costos, no siempre mensurables en los primeros momentos, o tal vez ex-post, pero que deben ser estimados como uno de los ítems a ser incluidos en todo presupuesto de exploración. No hacerlo es exponerse a perder tiempo, dinero, y en consecuencia, a frustrar un proyecto, y por sobre todo, causar daño a las comunidades y por ende a la industria.

Principios internacionales como respaldo de las buenas prácticas en la minería

Es tan importante el aspecto del diálogo y acuerdo comunitario, lo mismo que observar buenas prácticas que conduzcan a una armónica y respetuosa relación entre un proyecto y una comunidad, que organizaciones tales como el Banco Mundial han desarrollado estrategias financieras que garanticen la sustentabilidad, y que tienen como piso conceptual una especie de decálogo que se ha denominado los Principios de Ecuador, junto con las normas de la Corporación Financiera Internacional del mismo Banco.

Estos principios corresponden a una iniciativa de los diez bancos más importantes del mundo y su objetivo central es la adopción y aplicación de procedimientos señalados en guías del CFI para la aprobación y evaluación financiera de los proyectos especialmente de las economías en desarrollo. Ello consiste en que las entidades bancarias consideran criterios ambientales y sociales en el financiamiento de grandes proyectos de inversión y un compromiso de parte de la entidad bancaria para realizar un seguimiento de la aplicación de las normas identificadas en las guías, que las entidades y organismos beneficiados se comprometieron a cumplir so pena de encarecer el crédito o no proporcionar préstamos a los proyectos donde el prestatario no puede ni, o no quiere conformarse con esa política y los correspondientes procesos ambientales y sociales.

Como es de suponer, solicitar un crédito a una entidad presupone la obligatoriedad de cumplir con estas normas y eso por supuesto, implica también arriesgarse a severos problemas de incumplimiento o por inhibirse de aceptar esas condiciones. Más aún, hay programas de supervisión de cumplimiento de las obligaciones adquiridas y la posibilidad de la comunidad de cuestionar el desempeño ambiental de las ejecutoras de proyectos financiados por esta vía. Estas cobran una importancia económica estratégica muy alta.

A estas iniciativas hay que sumar los conocidos Principios de Caux Round Table (CRT), red internacional que entiende que la responsabilidad corporativa mun-

dial tiene un papel determinante en la reducción de las amenazas socio-económicas en contra de la paz y estabilidad de las naciones. Por supuesto en este recuento hay que considerar los Principios Globales de Sullivan (1.977), código de conducta relacionado con los derechos humanos, cuyo objetivo fue persuadir a las compañías inversionistas de USA en Sudáfrica que trataran a los empleados sudafricanos con igualdad de derechos civiles y laborales al igual que lo hacían con los extranjeros y estadounidenses.

Por su parte, las Naciones Unidas relanzaron en noviembre de 1999 los “Principios Globales de Sullivan para la RSC para animar a las compañías internacionales a apoyar la justicia económica, social y política en todos los lugares del mundo en donde desarrollan algún tipo de negocio. El relanzamiento, fue hecho por el entonces Secretario General Kofi Annan quien declaró que los “líderes de las grandes empresas en el mundo saben que su reputación e incluso sus inversiones están profundamente vinculadas a la responsabilidad social. El desafío es cómo crear un ambiente en el mundo de los negocios que cree riqueza y abundancia, mientras las necesidades básicas de las personas estén resueltas”.

Si bien es cierto que desastres como el de Exxon Valdez han dejado amargas experiencias, no deja de ser alentador que también haya dejado entre otras cosas, nuevos mecanismos para valorar las compensaciones a los afectados por los desastres ambientales. En el mismo sentido, los Principios CERES (Coalition for Environmentally Responsible Economies Principles, 1989) como respuesta al desastre ecológico en Alaska. Todo ello motiva a algunas organizaciones ambientales e inversionistas a formar una instancia que promueva mejores normas de gestión ambiental en las empresas.

Entre las principales áreas de acción se encuentran: a) protección de la biosfera, b) uso sostenible de los recursos naturales, c) reducción de los desechos, d) conservación de la energía, e) reducción de los riesgos, f) productos y servicios seguros, g) restauración del medio ambiente, h) información al público, i) compromiso de gestión, y j) auditorias y reportes.

Uno de los objetivos CERES es que las empresas apliquen la guía o código de conducta ambiental como un instrumento de gestión de las actividades de la empresa, con transparencia y difusión, cuestión muy valorada por el público “inversionistas concientes” como una garantía de la preservación de los bienes públicos y privados.

Ahora bien, quienes asuman en el sector minero el desafío de desarrollar planes y programas que se podrían denominar “verdes”, deben comprender que estos deben ser estables y seguros en el tiempo y no estar sometidos al vaivén de las decisiones corporativas, pues han de ser manejadas además como el resultado de un compromiso social, corporativo y comunitario. Tal compromiso debe ser adquirido y refrendado luego de una participación comunitaria, informada, libre y deliberante, básica como requisito indispensable para que tenga validez social, ética y operativa.

Esto tendrá como ventaja adicional innegable, la vinculación de la inversión minera en las posibilidades de sembrar la tributación, su propia inversión social y por sobre todo el apoyo de los ciudadanos en una conexión durable con el desarrollo local post minería.

Sin duda alguna esto implica un profundo involucramiento de todos los elementos de la organización minera con los principios proclamados en los acuerdos, y en los desarrollos corporativos; es decir, desde el más alto ejecutivo hasta el trabajador anónimo del proyecto deben apropiarse y ejecutar los mandatos de respeto a la comunidad y el cumplimiento de los acuerdos.

Este involucramiento pasa por otro aspecto crucial y crítico, vinculado con un aspecto mencionado atrás cual es el de la representatividad, y tiene que ver con evitar el fomento del caudillismo o validar las acciones y pretensiones de caudillos que no consulten el verdadero interés comunal, hecho que generara como ganancia diafanidad y por ende, en el flujo libre, oportuno y exacto de los fondos asignados a las buenas prácticas.

Estrategias para las buenas prácticas

¿Qué estrategias seguir para asegurar todo lo anterior? ¿Cómo tener certeza de que la representatividad es la real y las buenas prácticas se entronizarán en el diario vivir de un proyecto minero? Veamos algunas:

Delimitación del concepto de Responsabilidad Social del Estado en la gestión de los recursos naturales:

Habrá que reconocer que es muy probable que en términos reales, pragmáticos y jurídicos, el Estado no tiene ni se le puede adjudicar Responsabilidad Social, pues tiene algo que se llama Responsabilidad Política y es a ella a la que está sometido.

A veces ciertas expresiones cunden como moda y se extienden para cubrir amplios aspectos de la actividad humana. Hoy el concepto de responsabilidad social está en todas partes y ya se habla incluso de Responsabilidad Social Universitaria, por ejemplo, pero el Estado y su representante, el gobierno sólo puede hacer aquello que le ordena la ley; no puede por más que quiera cualquiera de sus agentes ir más allá. Hacerlo, muchas veces facilita la corrupción o da lugar a problemas administrativos de gestión, pues esto está conectado de manera directa con el erario público. Es cosa distinta que el Estado, con sus leyes reglamentos y acciones, facilite y promueva que los agentes -sociedad civil, empresariado ONG's- diseñen ejecuten o actúen con Responsabilidad Social.

Establecimiento de mecanismos de cooperación para lograr un equilibrio entre las valoraciones endógena y exógena de los recursos naturales:

El cuidado del capital natural obliga a que quienes se refieran a éste, que no actúen por impresiones emocionales o sensoriales sino, basado en un conocimiento exhaustivo de su importancia, funciones, posibilidades, limitaciones y potencialidades y esto debe ser transversal en toda la sociedad (el Estado, comunidades y organizaciones empresariales y sociales) y evitar juicios *a priori*, exageraciones y por sobre todo mala información a la comunidad que no está obligada a ser experta en estos temas.

Fijación de políticas y mecanismos operativos que permitan una clara compatibilidad entre la "responsabilidad social empresarial" y la "competitividad auténtica"

Los gobiernos no pueden esperar que, so pretexto de Responsabilidad Social, los proyectos realicen obras trabajos y tareas que le corresponde al Estado mismo, pues ello incita a la construcción de enclaves, etapa ya superada de la minería, y se impide que la renta minera se vea en obras y se destine a gastos de funcionamiento y no de inversión; pero además, eso agota los proyectos y, dado que la industria minera es una actividad "tomadora" de precios, no siempre se da en las dimensiones esperadas o exigida por los gobiernos y eso resta competitividad a un proyecto o puede deteriorar la factibilidad económica del mismo.

Asociadas a estas estrategias están otras tales como:

- Diferenciación entre RS y el mercadeo social.
- Redefinición de las formas internacionales de contratación comercial, introduciendo el concepto de "cotización sustentable".
- Definición de criterios para establecer la corresponsabilidad entre los productores y consumidores internacionales de recursos naturales.
- Diseño de instrumentos para captar parte de las rentas derivadas de situaciones excepcionales de mercado.
- Organización de un ajuste energético mundial.
- Establecimiento de un fondo mundial para el manejo y superación de los pasivos ambientales.
- Que quienes sean poseedores de reconocida experiencia, sean los operadores permitidos para desarrollar operaciones mineras en América Latina y el Caribe, y que se pueda verificar esa experiencia.
- Que tenga con al menos cuatro años de anticipación, asumidas, adoptadas y en ejecución, políticas corporativas de responsabilidad so-

cial, y desarrollo sustentable y buenas prácticas.

- Que tengan un claro reconocimiento en su país de origen de tal manera que se pueda pedir de manera oficial certificación sobre su existencia y trayectoria empresarial.

Sobre este punto, se recomienda al lector dos documentos producidos en la División de Recursos Naturales e Infraestructura de la CEPAL, Naciones Unidas, que ilustran de una manera distinta y poco conocida las realidades del aporte socioeconómico de la industria minera en América Latina. Del primero de ellos se extrae el cuadro siguiente, con el cual se ejemplifica cómo un desarrollo minero orgánico y consistente puede contribuir a crear una amplia base de desarrollo local que impulse el campo social y productivo.

Hoy todos hablan de la estrella ascendente del desarrollo en América Latina, que es el Perú, pero éste autor considera que si bien hay aportes de otras áreas no puede verse ese crecimiento sin contar con los recursos y la inyección que ha significado esta actividad en ese país. La minería en el Perú ha desarrollado todo un proceso de participación, que si bien no está libre de conflictos ha aportado recursos muy considerables a la erradicación de la pobreza en la sierra pe-

ruana y al fortalecimiento económico del país como estrella ascendente en el firmamento de las inversiones internacionales, tal como se aprecia en las cifras del documento de Santillana mencionado atrás.

Desafíos pendientes

Son muchas las tareas, muchas las dudas y los interrogantes, y son muchas las deudas de la industria minera, tal como puede evidenciarse en el tema de los pasivos ambientales; pero sin duda alguna, los países deben reflexionar sobre la tremenda responsabilidad que se tiene al definir si se quiere o no, la industria minera, y qué clase de minería es la que se quiere. Ésa es quizás la pregunta más importante alrededor de este asunto. El debate está abierto y es de esperar que, mediante un ejercicio participativo, con conocimiento e información, con más razón que pasión, para que por paradoja, se pueda dar cauce a la pasión que se debe tener al pensar en el futuro de los pueblos y se pueda contribuir a su enriquecimiento.

indicador	unidad	periodo	Chile	Antofagasta
Crecimiento ocupación	%	1990-2006	41	65
Ingreso promedio hogar	ch\$ miles	2005	461	629
Años de educación formal	años	2003	10,2	10,9
Tasa analfabetismo global	%	2003	4	0,7
Mortalidad general	Por mil habs.	2004	5,4	4,4
Mortalidad infantil	< 1 año por mil nacidos vivos	2004	8,4	7,4
(MGD) Acceso a agua potable	%	2003	92,3	98,3
(MGD) Desempleo jóvenes	(18 a 24 años) %	2003	23,3	18,8
(MGD) Acceso a Internet	%	2005	5,8	7,7

Indicadores socioeconómicos

fuelle: Desarrollo Humano en Zonas Mineras de Chile (CEPAL)

Is it possible to have sustainable mining in a significant biome?

Roberto C. Villas Bôas*

Abstract

This article summarizes a logical proposal for sustainable mining in a given region, taking into account variables that go from the set of natural resources to the social grade of acceptance of a political agenda; there are indicators applied to certain minerals and to a given region (the Amazon). It uses technical language, but all it takes to understand it is a minimal compression about set theory.

The mere distinction between renewable and non-renewable resources does not quite fit anymore, as such, within the current sustainable development framework, for the sake of resource exploration and development analysis.

Sustainable and nonsustainable resources distinction is more suitable, proper and makes sense when dealing with natural resources exploration/development analysis, since they are subject to societal agreements, as part of their acceptances and uses.

Logical formalizations are thus needed and will be herein presented defining a sustainable mining in a given environment.

Sustainable development

Let

$$R \equiv \bigcup_0^n R_i$$

where:

R \equiv is the set of all resources as, for instance:

R1 \equiv natural resources

R2 \equiv environmental resources

R3 \equiv energy resources

R4 \equiv capital resources

R5 \equiv human resources

:

:

Rn \equiv any resource and

Ro \equiv \varnothing , i.e., no resources at all

Let **W** be a transform such as:

$$W : R \rightarrow D$$

where:

W \equiv is the transform work

D \equiv is the set of development stages and **W** a surjective function, i.e. it links at least one argument to every possible image.

Let:

$$S_i \equiv \bigcup_1^n \{S_{i_1}, \dots, S_{i_n}\}$$

be the set of development hypothesis where n is the number of subsidiary hypothesis which characterizes S_i respectively to D .

Now consider:

$$S_d \equiv \bigcup \{ S_{d_1} \cap S_{d_2} \cap S_{d_3} \cap S_{d_4} \cap S_{d_5} \}$$

where:

$S_{d1} \equiv$ set of minimal use of natural resources

$S_{d2} \equiv$ set of optimal (or maximal) use of physical flow resources

$S_{d3} \equiv$ set of minimal use of energy resources

$S_{d4} \equiv$ set of minimal use of environmental resources

$S_{d5} \equiv$ set of maximal social satisfaction states

such as:

$$s \in \bigcap S_d \leftrightarrow (\forall S_{d_i} \in S_d, s \in S_{d_i})$$

and S_d is a no empty set.

$$S_d \neq \emptyset$$

Thus:

$S_d =$ set of sustainable development scenarios belonging to D and having as constraints

Then:

$$\bigcap_1^5 S_{d_i}$$

represents the goals and targets of a political agreement, a political agenda, setting for the agreed states of sustainable development.

Sustainable development indicators

Having defined, formally, sustainable development, in order to measure it one needs and indicator or indicators.

Let define effort (T) as a function, or transform, that attributes a positive number to every productive operation (P) or process.

Thus:

$$T : P \rightarrow \mathbb{R}^+$$

where $T(p) = \Gamma$

for every $p \in P$ and $r \in +$ and $+$ is the set of real numbers.

Let define enhancement (E) as the benefit obtained by the person, or firm, x from y -also person, or firm- who performs or allows to perform operation P .

Let:

$$E : X \cap Y \cap P \rightarrow \mathbb{R}^+$$

such as:

$$E(x, y, p) - E(y, x, p) - T(p)$$

Is the measure of agreement, (A) indicator of agreement when the enhancement $E(x, y, p)$ obtained by x from y through p , the disturbance $T(p)$ which the operation p causes to x , and $E(y, x, p)$ the enhancement obtained by y as retribution to x to performs or allows to perform operation p .

Thus:

if $A(x, y, p) = 0$

it implies a mutual enhancements or benefits for x and y

if $A(x, y, p) < 0$

$x \in X$, loses

if $A(x, y, p) > 0$

$y \in Y$, loses.

for a community or nation or any social group, G

where $X \subset G$ and $Y \subset G$

$$A(x, y, p) = \sum_{x \in G} E(x, y, p) - \sum_{y \in G} E(y, x, p) - \sum_1^n T(p)$$

where n is the number of productive operations considered involving x and y .

If $A(x, y, p)$ is a sustainable indicator, A_s

then:

$$A_s = Sd \cup \{A_1, \dots, A_n\}$$

where

$A_i =$ is the set of agreements obtained under prevailing Sd conditions

Sustainable ore body

Let:

$$R_{S_i} = R \bigcup_1^5 \{Sd_1, Sd_2, Sd_3, Sd_4, Sd_5\}$$

be the set of sustainable resources

a sustainable ore body (O_s) is such that

$$O_{S_i} = R_{S_i} \cup A_{S_i}$$

$$m \in \bigcap O_{S_i} \leftrightarrow (\forall A_{S_i} \in O_{S_i}, m \in A_{S_i})$$

where m is ore mineral reserve.

Significant bioma

Be it the Amazon or the Boreal biome:

- it has been already considered in:

$$\bigcap_1^5 S_{d_i}$$

- and:

$$A_s = Sd \cup \{A_1, \dots, A_n\}$$

- and:

$$R_{S_i} = R \bigcup_1^5 \{Sd_1, Sd_2, Sd_3, Sd_4, Sd_5\}$$

Conclusion

Much has been said and written on sustainability and mining sustainability; however, this is the first ever exercise on giving a formal, logical, treatment to the issue.

We started, very simply, by utilizing second-grade set theory and working further on the concepts. From the set of RESOURCES we establish the set of SUSTAINABLE DEVELOPMENT SCENARIOS. Then, we define a set of SUSTAINABLE DEVELOPMENT AGREEMENTS, where the societal voice is, once more, heard; then, the set of SUSTAINABLE ORE BODY and for a PARTICULAR BIOMA.

Such a presented view of the issue is believed to center on the real important points of the overall discussion and really promotes sustainable enterprises.

Revista Virtual REDESMA
marzo 2009
Vol. 3(1)

Pueblos indígenas, minería y derecho internacional

Marcos A. Orellana



Resumen

A partir de las discusiones de foros organizados por el IIED, el autor hace una reseña histórica del progresivo desarrollo del derecho como resultado de la invasión europea y la evolución del derecho internacional. También se hace un informe de la labor que han venido realizando las instituciones internacionales más activas en este ámbito.

Introducción

En el presente artículo se hará una reseña de los principales puntos que se han discutido en los distintos foros referidos al tema de los pueblos indígenas y los derechos a la tierra. Por consiguiente, necesariamente su desarrollo será muy abreviado y esquemático, ya que el objetivo es destacar tanto los principales puntos ya tratados en el debate como aquellos que aún son objeto de conflicto. Este documento comienza con un recuento histórico del progresivo desarrollo del derecho como resultado de la invasión europea y la resistencia y las negociaciones de los pueblos indígenas. Una vez descrito el marco legal, el documento presenta una reseña de la transformación estructural del derecho internacional, como resultado del surgimiento de las normas de derechos humanos y los organismos supervisores. Este análisis general concluye con un breve informe de la labor que han venido realizando las instituciones internacionales más activas en este ámbito, entre las que se incluyen las Naciones Unidas y el Banco Mundial.

Evolución histórica

Tras la llegada de Colón al ‘Nuevo Mundo’, las doctrinas legales entonces en vigor se vieron tensionadas

por el primer contacto con los pueblos indígenas de las Américas. En la empresa de la conquista y la dominación es necesario distinguir con claridad dos dimensiones: la primera, la del discurso legal; la segunda, la del encanto por el oro que conducía el proceso. A pesar de que estas dos dimensiones están inextricablemente relacionadas, en ocasiones avanzan por distintos senderos, lo que explica la diferencia que existe entre la teoría normativa y la historia de los sucesos.

Derecho internacional natural

Cuando los europeos llegaron al norte de África y a las Américas, existía un diálogo legal sumamente complejo entre el Papa y los Reyes, que justificaba la empresa de la conquista. Varias Bulas Papales, concedidas con el propósito de proteger a las poblaciones indígenas locales y de difundir entre ellos el Cristianismo y la civilización, le entregaron a los portugueses un monopolio efectivo sobre sus recién establecidas colonias en el norte de África. Dichas bulas se fundamentaban en un debate legal y filosófico de varios siglos y abarcaban desde las cruzadas a la cuestión de las investiduras y a la condición de los Indios en el ‘Nuevo Mundo’.

Este último tópico tuvo gran peso en el Consejo de Burgos, celebrado a comienzos del período de la con-

quista española, en el cual se trataba de resolver si era lícito o no esclavizar a los Indios en nombre del Cristianismo. Los frailes dominicanos que habían viajado a las Indias, entre ellos Montesinos y Bartolomé de las Casas, aportaron pruebas abrumadoras de la brutalidad con que los conquistadores españoles arrasaban las poblaciones indígenas locales, esclavizándolas y forzándolas a trabajar en las minas de oro. Se produjo un deterioro demográfico producto de maltratos, esclavitud, suicidios, castigos, batallas, desnutrición a raíz del deterioro del medio ambiente, y matanzas (Daes 2001). Las cifras hablan por sí solas: la población total de la Américas disminuyó en un 95% en los 150 años posteriores al primer encuentro (Stavenhagen 1991).

Francisco de Vittoria apareció en este escenario y es con frecuencia mencionado por su decisivo aporte a la transformación del orden legal internacional. Vittoria proyectó los fundamentos del derecho natural al plano internacional, con el argumento de que todas las naciones y pueblos del planeta estaban sujetos al *Ius Gentium*. De acuerdo con su teoría, los pueblos indígenas eran los dueños legítimos de sus tierras, por lo que los indios no podían ser despojados de sus tierras sin una causa justa. Esta declaración de principios, que a menudo se cita como su gran aporte al respeto de los derechos a la tierra de los pueblos indígenas, se compensa con su debate sobre la justificación de la conquista española. En este plano, Vittoria sostuvo que de acuerdo al derecho natural, que en su concepción se aplica a todos los pueblos, los españoles tenían el derecho a enviar misioneros, a comerciar y a hacer uso de las tierras comunitarias de los Indios. Si los Indios ponían obstáculos al ejercicio de estos derechos que otorga la ley natural internacional, se justificaría que los españoles recurrieran a las armas en defensa de los derechos que les garantizaba la ley natural.

Doctrinas del despojo

En otras regiones del mundo, los argumentos legales internacionales transitaban por caminos diferentes. Por ejemplo, en Australia y en otros lugares, se recurría a la doctrina de *terra nullius* para apropiarse de

las tierras de los indígenas. De acuerdo con esta teoría de derecho romano, las tierras que no tuvieran dueños podían pasar a manos de naciones que manifestaran la intención de apropiárselas. Siguiendo esta teoría, surgió una representación ficticia del mundo, en la cual muchas regiones se consideraban deshabitadas o abandonadas, a pesar de que ya estaban ocupadas por indígenas.

La doctrina de *terra nullius* fue aparentemente descartada por la Corte Internacional de Justicia en 1975 en el Caso de *Sahara Occidental*. En éste, parecía que la Corte reconocía la existencia de una teoría de posesión internacional de tierras, sobre la base de una concepción no europea de la pertenencia. De hecho, la Corte determinó que quedaba:

“64. [...] claro que el nomadismo de la gran mayoría de los pueblos de Sahara Occidental en la época de su colonización daba origen a ciertos vínculos de carácter legal. [...] Las tribus, en sus migraciones, habían utilizado las praderas para pastoreo, cultivado las tierras, construido pozos de agua en ambos territorios y su camposanto en alguno de los dos. Estos elementos básicos del estilo de vida de los nómades [...] constituían, en alguna medida, los fundamentos de los derechos tribales, y su utilización, en general, estaba regulada por las costumbres.” (Traducción no oficial)

Sin embargo, a pesar de considerar la existencia de “vínculos legales de lealtad” y “algunos derechos relacionados con la tierra”, la CIJ siguió aplicando la noción europea de adquisición de títulos como exclusivo criterio.

Otra teoría legal que se utilizó para despojar a los pueblos indígenas de sus tierras fue la teoría del descubrimiento. De acuerdo con este modo de adquisición de tierras, en el contexto del pensamiento legal europeo un territorio era propiedad de la nación que lo descubría. Al igual que la doctrina de *terra nullius*, esta teoría pasaba por alto la ocupación previa de los territorios. La teoría del descubrimiento, no obstante, sólo recibió una limitada aceptación entre los tribunales internacionales llamados a adjudicar los territo-

rios, que por lo general exigían que al descubrimiento como acto simbólico le siguiera una ocupación efectiva.

Tratados con pueblos indígenas

La empresa de la conquista que llevaron adelante los europeos en el ‘Nuevo Mundo’ también adquirió matices legales mediante tratados internacionales celebrados con pueblos locales. Existió una enorme diversidad de tratados, lo que hace imposible establecer categorías unitarias. Pero al menos es posible señalar tres modalidades: primero, ciertos tratados determinaban la cesión de tierras indígenas a naciones e, incluso, a particulares; segundo, otros tratados contemplaban la creación de un régimen dual, que concedía los derechos y obligaciones relacionados con el gobierno externo a los poderes imperiales, pero que mantenía la autonomía de los indígenas sobre sus tierras y sus asuntos internos; por último, la tercera categoría la componen los tratados que fijaban límites o fronteras entre los conquistadores y los pueblos indígenas, y que, por lo tanto, demarcaban esferas de soberanía y jurisdicción.

Estas tres categorías de tratados generaron distintos efectos legales, los que, para efectos de este análisis, pueden reducirse a dos: (1) algunos tratados tenían por efecto que a los pueblos indígenas se les despojara de sus tierras y que se les impusiera un sistema externo de autodeterminación. De acuerdo con estas disposiciones legales, los pueblos indígenas cedían sus tierras o quedaban sujetos al gobierno que ostentara el poder de la ocupación, con lo cual perdían su personalidad internacional. En contraparte, (2) los tratados que fijaban límites generaban el reconocimiento de la personalidad internacional de las comunidades indígenas que los suscribían. De hecho, en la práctica legal de los poderes europeos de la época, estos tratados limítrofes gozaban de un mismo status que los demás tratados. Estos tratados aportan más pruebas de que los pueblos indígenas eran sujetos de derecho internacional entre los siglos XV y XVIII.

Siglo XIX: La nueva sociedad internacional

Durante el siglo XIX, las naciones-estado europeas que se habían consolidado luego del fin de la era medieval en Westfalia habían ingresado a una nueva etapa en el progresivo desarrollo de sus leyes y convenciones sociales. Después de Westfalia, los nuevos soberanos pusieron énfasis en las dimensiones del consenso del derecho internacional, cuya principal fuente eran la voluntad y la aceptación del estado. De hecho, en la pugna por desechar antiguas teorías, durante el siglo XIX el derecho internacional fue considerado como la ley que regía los vínculos entre países civilizados, esto es, los estados cristianos europeos. El derecho internacional sólo reconocía como sujetos internacionales a los estados europeos y a las entidades reconocidas por dichos estados. De acuerdo con lo anterior, los estados europeos no consideraban a los pueblos indígenas soberanos ni civilizados, con lo cual éstos quedaban marginados de la comunidad internacional.

El Arbitraje de los *Indios Cayuga* de 1926 entre el Reino Unido y EE.UU. entrega pruebas de este giro del sistema legal internacional hacia la exclusión de los pueblos indígenas. En este caso, el Tribunal concluyó que la Nación Cayuga y los Cayuga, en tanto individuos, carecían de status bajo el derecho internacional. El Tribunal, no obstante, sostuvo que los principios generales de equidad, lealtad en los acuerdos y justicia, reconocidos por el derecho internacional, determinaban que los Cayuga de Canadá tenían derecho a recibir una pensión vitalicia acordada con el Estado de Nueva York en un tratado de 1875. En fechas más recientes, en octubre de 2001, un Tribunal de Distrito de Nueva York decidió otorgar a la Nación Cayuga US\$247,9 millones en un juicio por demanda de tierras interpuesto en contra del estado de Nueva York.

Siglo XX: La descolonización y el nuevo orden económico internacional

El principio político y legal de la autodeterminación generó una transformación radical en el entorno político internacional, el cual fue testigo de la creación

de un gran número de nuevos estados. El principio *Uti Possidetis Juris* fue utilizado para dar cuenta de la demarcación de las fronteras de los nuevos estados independientes. Según este principio, los límites que la administración colonial tenía al momento de la independencia determinarían las fronteras de los nuevos estados. Se advierte con claridad que el principio *Uti Possidetis* otorgaba a los nuevos estados una fuente accesible de legitimidad y estabilidad en la definición de sus fronteras, con lo cual evitaban los conflictos entre ellos y la intervención de las fuerzas coloniales. Al mismo tiempo, el principio constituía una réplica de las estructuras desiguales del dominio colonial sobre los indígenas que ocupaban sus territorios, ya que éstos de nuevo se veían artificialmente separados por fronteras ajenas.

La CIJ ha pasado por alto los títulos de tierras de los indígenas en varios casos, entre los que se incluye su reciente decisión de 1994 en la Disputa Territorial entre Libia y Chad por una franja de territorio que supuestamente contenía depósitos de uranio. Otro claro ejemplo de la aplicación del principio *uti possidetis juris* lo constituye el caso del Golfo de Fonseca, en el cual El Salvador llamó la atención de la Cámara ante el posible conflicto que se generaría entre las demandas fundadas en documentos españoles y las basadas en antiguos derechos de las Poblaciones de Indios. La Cámara resolvió que,

“95-6 Eran los límites administrativos que separaban las unidades administrativas de la colonización española, y no los límites que separaban los asentamientos indígenas, los que por aplicación del principio uti possidetis juris fueron transformados en límites internacionales en 1821.” (Traducción no oficial)

Aparte de la descolonización, el Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI) fue un proceso que buscaba dar paso a un orden mundial más ecuánime y justo, transformando de manera radical el *anciéne* régimen internacional, que se basaba en el dominio colonial, en el saqueo de los recursos naturales y en modelos inapropiados de producción y consumo. En el NOEI, las naciones en desarrollo ejercerían una total soberanía sobre sus recursos naturales, como un

medio para recuperar la riqueza que los poderosos ‘imperios’ habían explotado dentro de sus fronteras. En consecuencia, el énfasis del NOEI apuntó a lograr la independencia económica del exterior, recuperar el control sobre las propias riquezas económicas y poner en práctica esquemas de desarrollo.

Sin embargo, no pueden pasarse por alto las consecuencias que trajeron estos procesos de reestructuración, ya que principalmente afectaron a las comunidades locales más vulnerables al interior de los territorios de estos nuevos estados. A los grupos culturalmente diferentes de la sociedad dominante se les “expropiaban” los recursos naturales sobre los cuales habían edificado su civilización por varios siglos. El NOEI era explícito: los recursos naturales ahora pertenecerían al Estado y no a quienes tradicionalmente los utilizaban. Esta nueva realidad, por supuesto, generaba un conflicto entre la sociedad dominante y los grupos marginados; en definitiva, entre el Estado y quienes por tradición poseían el derecho nativo a utilizar los recursos naturales. La paradoja reside en que los nuevos Estados quisieron liberarse de los poderes externos, y en dicho proceso, oprimieron a las comunidades que venían utilizando los recursos naturales desde tiempos inmemoriales.

Surgimiento de las Normas de Derechos Humanos

La aparición de las normas de derechos humanos y de sus mecanismos de supervisión transformó las estructuras del sistema legal internacional. La soberanía del Estado se vio determinada por la obligación de proteger y promover los derechos de sus ciudadanos, tema que en la actualidad constituye una preocupación común en la comunidad internacional y que, por ende, escapa al dominio de la jurisdicción exclusiva reservada al Estado. En esta sección se explorará desde tres ángulos el tema de los derechos humanos en relación con las tierras de los pueblos indígenas: en primer lugar, se introducirán los derechos esenciales, entre los que se incluyen el derecho a existir como comunidades diferentes y el derecho a la autode-

terminación; en segundo término, se presentará el marco de los instrumentos legales internacionales; y por último, se presentará una breve reseña de los cuerpos institucionales que han sido creados para supervisar la implementación de las normas de derechos humanos.

El derecho a existir

El derecho de los pueblos a existir ha sido elevado a la categoría de *ius cogens* en el derecho internacional, con lo cual ningún tratado internacional puede derogar la obligación, exigible a todos los miembros de la comunidad internacional, de prevenir y castigar el delito de genocidio. Además, el genocidio ha sido reconocido como delito internacional, lo que otorga jurisdicción universal para procesar a los inculpados.

La *Convención Internacional de 1948 sobre la Prevención y Castigo del Genocidio*, aprobada unánimemente por la Asamblea General de Naciones Unidas, define los elementos que constituyen el delito de genocidio. Las definiciones de la Convención contra el Genocidio se reprodujeron al pie de la letra en el *Estaduto de Roma de la Corte Penal Internacional* – que aún no entra en vigencia – en cuyo preámbulo se reconoce que las culturas de todos los pueblos forman parte de un patrimonio común, y que existe la posibilidad de que este delicado mosaico sea destruido en cualquier momento. En la interpretación de los elementos del delito de genocidio deben tenerse en cuenta estas ideas preliminares. Tal como señalara la Corte Internacional de Justicia en el caso de 1951 sobre las *Reservas a la Convención contra el Genocidio*, los principios que subyacen a esta Convención son principios que las naciones civilizadas consideran exigibles a los Estados, incluso en ausencia de obligación convencional.

A menudo se ha afirmado que la Convención contra el Genocidio se refiere sólo a la destrucción física de grupos humanos y no al genocidio cultural o etnocidio; además, la convención exige la intención específica de eliminar el grupo en cuanto tal, ya sea parcial o totalmente. Estos dos elementos han sido objeto de

cuestionamientos en las últimas décadas, sobre la base de que la estrecha relación que existe entre los pueblos indígenas y sus tierras torna artificial la distinción entre genocidio cultural y genocidio físico.

En este sentido, se ha propuesto que es imposible separar las dimensiones cultural y física de la existencia, considerando la integración espiritual y material que se da entre los pueblos indígenas y su entorno. También se ha cuestionado la norma de ‘intención directa’, por cuanto es excesivamente estrecha para abarcar actos deliberados de destrucción ambiental que se ocultan detrás de la retórica del desarrollo y el crecimiento económico. En este punto, se ha señalado que la norma de ‘intención y efecto’ proporcionaría una mayor protección a los pueblos indígenas y a sus tierras.

El derecho de los pueblos a existir también significa que no se les puede privar de sus medios de subsistencia. Esta norma fue incluida en las convenciones de derechos humanos de Naciones Unidas, que se examinarán más adelante. En el caso de los pueblos indígenas, se ha planteado que el derecho a contar con sus medios de subsistencia se aplica a la protección de sus ríos, bosques, mares y otras fuentes de sustento. En consecuencia, las operaciones mineras que contaminan ríos, construyen carreteras a través de los bosques y destruyen los ecosistemas locales violarían esta norma fundamental de los derechos humanos.

El derecho a la autodeterminación

El debate en torno a los límites y la aplicación del derecho de los pueblos indígenas a la autodeterminación sigue siendo el tema más controvertido en la discusión del borrador de la declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. En este debate se han perfilado con claridad dos dimensiones de este derecho: una externa, referida al derecho a la personalidad internacional y/o a independizarse; otra interna, referida al derecho a tener autonomía en su gobierno y en sus asuntos locales, que incluye la tierra y los recursos naturales.

Desde una perspectiva legal internacional, la autodeterminación es un derecho colectivo que recae en los pueblos y que ha sido reconocido por el *Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales* y el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. El artículo común I, párrafo I, sostiene que:

“*Todos los pueblos tienen derecho a la autodeterminación. En virtud de este derecho, son libres de determinar su status político y de aspirar a su desarrollo económico, social y cultural.*” (Traducción no oficial)

Se ha generado un gran debate para determinar si la autodeterminación se aplica más allá del contexto colonial. Debe destacarse que la formulación del principio de autodeterminación en la Carta de Naciones Unidas se da en el contexto de los objetivos de la organización y no en el contexto del fin de la colonización. Por otra parte, también debe señalarse que las declaraciones de la Asamblea General de Naciones Unidas que abordan el tema del término del colonialismo enfatizan que el derecho a la autodeterminación no debe utilizarse para interrumpir la unidad del estado o su integridad territorial.

El derecho a la no discriminación

El derecho a la igualdad y a la no discriminación es parte medular de las leyes internacionales sobre derechos humanos. De acuerdo con lo anterior, el racismo es condenado en todas sus formas, tema que fue explorado en la reciente *Conferencia Mundial en contra del Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y otras formas de Intolerancia*, celebrada en Durban, 2001. La conferencia afirmó la importancia adscrita a los valores de solidaridad, respeto, tolerancia y pluralismo cultural, y reconoció que los pueblos indígenas han sido víctimas de discriminación desde hace siglos. La conferencia también reconoció la especial relación que los pueblos indígenas tienen con la tierra como base de su existencia espiritual, física y cultural.

La *Convención Internacional para la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial* (CERD) aborda específicamente el problema de la discriminación, y su órgano supervisor ha recibido comunicaciones en las que se denuncia la violación de este derecho. Tal es el caso de la *Ley Australiana de Enmiendas de Títulos Nativos* propuesta en 1998 y que permitía al gobierno exterminar unilateralmente los derechos de tierra de los nativos. Se formó una Comisión que determinó que esta ley de enmiendas violaba las responsabilidades internacionales de Australia e instó al gobierno a suspender su aplicación. Lo más significativo fue que la Comisión señaló que los derechos de tierra de los pueblos indígenas son reconocidos por el derecho internacional y que la comunidad internacional ahora entiende que las doctrinas de despojamiento son ilegítimas y racistas.

Convenciones universales de las Naciones Unidas sobre derechos humanos

La seminal *Declaración Universal de Derechos Humanos* de 1949, aprobada unánimemente por la Asamblea General de Naciones Unidas y aceptada actualmente como derecho consuetudinario, dio pie a la preparación y conclusión del *Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (ICESCR) de 1966 y el *Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos* (ICCPR) de 1966. Ambos instrumentos contienen disposiciones que pueden interpretarse para garantizar la protección de los derechos a la tierra de los pueblos indígenas, tales como el derecho a la religión, a la familia, y a la integridad cultural.

Durante varias décadas, se sostuvo que sólo los derechos civiles y políticos pertenecían a la categoría de los derechos humanos, en tanto que los derechos económicos, sociales y culturales pertenecían al ámbito de las aspiraciones sociales. La reciente *Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos*, celebrada en 1993 en Viena, terminó con este argumento afirmando categóricamente la interdependencia de todos los derechos humanos. En otras palabras, la retórica del desarrollo y del crecimiento económico no puede ser

utilizada para justificar violaciones ni la negación sistemática de los derechos humanos, tanto en su dimensión cultural como política. Recientemente, el debate ha seguido ampliándose hasta abarcar los derechos de tercera generación, o derechos de solidaridad, que son los que recaen en los pueblos, tales como los derechos a la autodeterminación, a la paz, a un medio ambiente saludable, los cuales exigen solidaridad en todos los niveles para su efectiva aplicación.

Mención especial merece la formulación del ICCPR del derecho a la integridad cultural, que sostiene que a las personas que pertenecen a minorías étnicas se les debe garantizar, en conjunto con los demás miembros de su grupo, el derecho a disfrutar de su propia cultura, a profesar y practicar su propia religión, y a hablar en su propia lengua. El Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (CDH) es el organismo constituido por acuerdo, que se encarga de supervisar el cumplimiento del ICCPR, incluyendo demandas en contra de países que han ratificado el *Primer Protocolo Opcional* del ICCPR en las que se denuncian violaciones a los derechos que se encuentran bajo protección. CDH planteó en su Comentario General al Artículo 27 que esta disposición se extiende a la actividad económica, en aquellos casos en que ésta sea un elemento esencial de la comunidad étnica. La Comisión, además, señaló que:

“La cultura se manifiesta de muchas formas, las que incluyen una forma de vida particular relacionada con el uso de los recursos de la tierra, en especial tratándose de pueblos indígenas. Para garantizar estos derechos puede ser necesario recurrir a medidas positivas que protejan y aseguren la efectiva participación de los miembros de las comunidades minoritarias en las decisiones que los afectan.” (Traducción no oficial)

Tras analizar una petición del la Banda de Indios Cree del Lago Lubicon, el Comité concluyó que Canadá había violado el artículo 27 al autorizar al gobierno del estado de Alberta a otorgar arrendamientos para exploraciones de petróleo, gas y para la producción de madera dentro de un territorio ancestral de la

Banda del Lago Lubicon. El Comité también determinó que la actividad productiva con recursos naturales combinaba inequidades históricas que amenazaban la forma de vida y la cultura de la Banda del Lago Lubicon.

Posteriormente, en el contexto de los casos Lansman, la Comisión de Derechos Humanos abordó el tema específico de los proyectos mineros en tierras de pueblos indígenas. En estos casos, la Comisión destacó que:

“9.8 [...] las actividades económicas, con el objeto de cumplir con al artículo 27, tienen que desarrollarse de tal modo que los autores se sigan beneficiando de la cría de renos. Además, si se aprobara la realización de actividades mineras de gran escala en la zona de Angeli, y si éstas se extendieran ampliamente a compañías cuyos permisos de explotación ya hubieran sido otorgados, entonces el hecho constituiría violación de los derechos del autor, tal como lo dispone el artículo 27, en especial, del derecho a gozar de su propia cultura. La parte del Estado está obligada a tener este hecho en cuenta ya sea cuando extiende contratos, ya sea cuando otorga nuevas licencias.” (Traducción no oficial)

Además de ICCPR, ICESCR, y CERD examinadas más arriba, existen numerosos tratados internacionales sobre derechos humanos que tratan el tema de la tortura (CAT), la discriminación por género (CEDAW), y los derechos de los niños (CRC). Existe una comisión supervisora para cada uno de estos tratados, la que monitorea el cumplimiento de las obligaciones en materia de derechos humanos por parte de los Estados que forman parte de estos acuerdos. Además de recibir denuncias de personas naturales (salvo ICESCR y CRC), las comisiones analizan informes sobre la manera en que los gobiernos aplican estos tratados. Aunque estos informes abren espacio para influir en el avance de la aplicación de los tratados – ya que estimulan la amplitud de criterio y el diálogo – el sistema de informes presenta muchos problemas, que incluyen presentaciones atrasadas, falta de recursos para evaluar los informes, falta de

publicidad y la nula influencia que en los gobiernos ejercen los comentarios y recomendaciones de las comisiones.

Sistema Inter-Americano de derechos humanos

El Sistema Inter-Americano de Derechos Humanos experimentó diversas modificaciones durante la segunda mitad del siglo XX, con el fin de otorgar protección a los derechos de los pueblos indígenas a la propiedad, la familia, la asistencia judicial, entre otros. La Comisión Inter-Americana de Derechos Humanos (CIDH) ha desempeñado un rol fundamental en la implementación de normas esenciales contenidas en la *Declaración Americana de Derechos y Responsabilidades del Hombre* de 1947 y en la *Convención Americana de Derechos Humanos* de 1969.

Desde su creación en 1959, la CIDH ha contribuido significativamente a la protección y promoción de los derechos de los pueblos indígenas mediante visitas a terreno, informes nacionales, acuerdos amistosos y peticiones individuales. La CIDH ha elaborado varios informes especiales referidos a la situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas en los países miembros, entre los que se incluye Colombia (1993, 1997), Guatemala (1993), Ecuador (1997), Brasil (1997), México (1998) y Perú (2000), así como también la situación de los Miskitos en Nicaragua (1984) y la de las Comunidades de Pueblos en Resistencia en Guatemala.

En 1997 por ejemplo, en el *Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Ecuador*, la CIDH planteó que para los pueblos indígenas seguir utilizando sistemas tradicionales para el control y el uso del territorio era esencial para la supervivencia, al igual que para su bienestar individual y colectivo. Además, la CIDH observó que el control de la tierra incluye la capacidad de generar los recursos que sustentan la vida y el espacio geográfico necesario para la reproducción social y cultural de los pueblos indígenas.

La CIDH ha elaborado, además, una doctrina sobre el derecho a la propiedad en casos que implican los

derechos de tierras de pueblos indígenas. Por ejemplo, en 1985, la CIDH recomendó que el gobierno de Brasil estableciera y demarcara las fronteras del Parque Yanomami en el Bosque Amazónico tras determinar que, *inter alia*, la autorización para explotar los recursos del subsuelo de territorios indígenas había originado numerosas violaciones a los derechos humanos. La CIDH también se ha transformado en un instrumento para garantizar los derechos a la tierra de los pueblos indígenas actuando como mediador en acuerdos amistosos, como el acuerdo de 1998 entre el pueblo Enxet-Sanapaná y el gobierno de Paraguay.

Hace poco tiempo, en 1998, la CIDH presentó el caso de los *Awás Tingni* ante la Corte Inter-Americana de Derechos Humanos, acusando a Nicaragua de haber violado el derecho de la comunidad indígena a la propiedad de tierras ancestrales al otorgar una concesión forestal a una compañía maderera coreana. En su fallo del 2001, la Corte consideró que existían garantías para hacer una interpretación evolutiva de los instrumentos internacionales de derechos humanos, y determinó que la Convención protege el derecho a la propiedad de las tierras comunales entre los miembros de las comunidades indígenas. La Corte también dictaminó que Nicaragua había violado la Convención al no demarcar las tierras indígenas y al otorgar concesiones para la explotación de recursos al interior de estos territorios. En su fundamentación, la Corte destacó que,

“149. [...] Entre los pueblos indígenas existe una tradición comunitaria sobre una forma comunal de la propiedad colectiva de la tierra, en el sentido de que la pertenencia de ésta no se centra en un individuo sino en el grupo y su comunidad. Los indígenas por su propia existencia tienen derecho a vivir libremente en sus propios territorios; la estrecha relación que los indígenas mantienen con la tierra tiene que ser reconocida y comprendida como la base fundamental de sus culturas, su vida espiritual, su integridad y su supervivencia económica. Para las comunidades indígenas la relación con la tierra no es meramente una cuestión de posesión y producción sino un elemento material y espiritual del que deben

gozar plenamente, inclusive para preservar su legado y transmitirlo a las generaciones futuras.”

La CIDH también ha elaborado una doctrina sobre derechos colectivos, que otorga a los grupos y comunidades indígenas derechos sobre sus tierras. En este sentido, la CIDH ha optado por proponer que los derechos individuales y colectivos no se oponen, sino más bien, que forman parte del principio de plena y efectiva garantía de los derechos humanos. Este enfoque inspiró el borrador de la declaración de los derechos de los pueblos indígenas preparado por la CIDH para la Organización de Estados Americanos (OEA), después de prolongados procesos de consulta con pueblos indígenas, y sirvió de antecedente en particular para aquellos artículos que abordan los derechos culturales, políticos y económicos. El borrador de esta declaración actualmente está siendo analizado por los órganos políticos de la OEA.

Instituciones internacionales

Las Naciones Unidas

Las Naciones Unidas prestaron por primera vez atención formal a los problemas de los pueblos indígenas en el contexto de su labor en contra del racismo y la discriminación. Los pueblos indígenas comenzaron a presionar a Naciones Unidas en la década de 1970, a través de organizaciones no gubernamentales como el Consejo Mundial para los Pueblos Indígenas y el Consejo Internacional para los Tratados con Grupos Indígenas. En respuesta a la legitimidad de sus demandas y a algunos estudios iniciados por la Sub-Comisión sobre Prevención de la Discriminación y la Protección de las Minorías, en 1982 el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas (ECOSOC) creó un grupo de trabajo, al cual le encomendó la tarea de elaborar una declaración de los derechos de las poblaciones indígenas. En 1993, el Grupo de Trabajo de la Sub-Comisión entregó un borrador de su declaración sobre este tema, el cual está siendo analizado por la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas.

- *Borrador de la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas*

El borrador de la declaración se fundamenta en una década de procesos de consulta con pueblos indígenas, quienes han planteado sus inquietudes durante la reunión anual del grupo de trabajo en Ginebra, entre otros foros. El borrador de la declaración reconoce un conjunto de derechos colectivos, como el derecho a mantener y desarrollar identidades culturales diferentes y el derecho a tener plena participación en los asuntos del Estado metropolitano. El borrador de la declaración también contiene numerosas disposiciones que resguardan los derechos a la tierra de los pueblos indígenas, como por ejemplo la siguiente disposición: *“Los pueblos indígenas tienen el derecho a poseer, desarrollar, controlar y utilizar las tierras y territorios, que incluyen todo el entorno de tierras, aguas, aire, costas, campos de hielo, flora, fauna y otros recursos que tradicionalmente les han pertenecido o que de algún modo han ocupado y utilizado.”* (Traducción no oficial)

La declaración es categórica en su protección al derecho de los pueblos indígenas a permanecer en sus tierras. En ella se sostiene de manera explícita que “a los pueblos indígenas no se les podrá desplazar por la fuerza de sus tierras o territorios. No se permitirá ningún reasentamiento sin el consentimiento libre e informado de los pueblos indígenas involucrados...”. Con todo, debe señalarse que el borrador de la declaración sigue siendo un instrumento del así llamada “derecho blando”, que sólo da cuenta de una emergente costumbre internacional.

- *Informes Temáticos*

La Sub-Comisión de Naciones Unidas también ha elaborado diversos informes temáticos sobre aspectos particulares de la relación de los pueblos indígenas con el orden mundial

contemporáneo. El seminal informe elaborado por el *Relator Especial* ecuatoriano Martínez Cobo, sobre “El Problema de la Discriminación en contra de las Poblaciones Indígenas” concluyó en 1984. Martínez Cobo abordó los problemas de derechos humanos generados por la minería en tierras de pueblos indígenas, señalando que,

“543. Donde lo permita el sistema legal vigente, los recursos del subsuelo de tierras indígenas también deben ser considerados exclusiva propiedad de las comunidades indígenas. En los casos en que esto se considere imposible por el hecho de que los depósitos del subsuelo son propiedad exclusiva del Estado, éste tiene que [...] permitir la plena participación de las comunidades indígenas en lo que respecta al otorgamiento de permisos de exploración y explotación, las utilidades generadas por tales operaciones, los procedimientos usados para determinar los daños y las compensaciones que se paguen a las comunidades indígenas como resultado de la explotación de los recursos del subsuelo y en la evaluación de todas las consecuencias de tales actividades de exploración y explotación.”

“544. Ninguna actividad de minería, sea cual fuere, debe permitirse en tierras indígenas sin que primero se negocie un acuerdo con los pueblos indígenas que se verán afectados por la operación minera, y se les garantice una participación justa en las ganancias que puedan obtenerse.” (Traducción no oficial)

Otros estudios posteriores se centraron en los tratados celebrados por pueblos indígenas, en el legado cultural de los pueblos indígenas y en el derecho de los pueblos indígenas a la soberanía permanente sobre sus recursos naturales. Recientemente en el año 2001, se presentó la versión final del documento de trabajo sobre “Pueblos Indígenas y su Relación con las Tierras” a cargo del *Relator Especial* Daes. La Comisión de Derechos Humanos de las

Naciones Unidas ha otorgado crédito a estos estudios, a raíz de lo cual designó en el año 2001, por un período de tres años, a Rodolfo Stavenhagen como *Relator Especial* sobre la Situación de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales de los Pueblos Indígenas. Su trabajo está en desarrollo.

- *Foro Permanente sobre Temas Indígenas*

Después de una serie de reuniones y discusiones en el contexto de la Década de los Pueblos Indígenas, en el año 2000 el ECOSOC creó el Foro Permanente sobre Temas Indígenas. Se espera que este Foro aporte consejos y recomendaciones al ECOSOC sobre temas indígenas en relación con el desarrollo económico y social, la cultura, el medio ambiente, la educación, la salud y los derechos humanos. También se espera que el Foro Permanente genere conciencia, y que prepare y difunda información sobre temas indígenas. El Foro estará compuesto por 16 expertos (8 designados por gobiernos y 8 por el Presidente del ECOSOC) y se espera que se reúna 10 días al año. Se ha propuesto que convoque a su primera reunión en Nueva York entre el 6 y el 17 de mayo del 2002.

Convención 169 de la Organización Internacional del Trabajo

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) es el organismo especializado más antiguo del sistema de Naciones Unidas, así como el más activo en la promoción de los derechos de los pueblos indígenas, en particular sus derechos sociales y económicos. La OIT ha tomado la delantera en la elaboración de normas internacionales, el control de la aplicación de éstas a través de informes periódicos de los estados y mecanismos de ‘representaciones’, y la organización de programas de cooperación técnica.

La Convención OIT 169 sigue siendo el único tratado internacional que aborda el tema de los pueblos indígenas y los derechos a la tierra. Este instrumento

estuvo terminado en 1989 y vino a reemplazar la Convención OIT 107, que se centraba en el objetivo de la integración y la asimilación antes que en la protección de las tierras, la cultura y los aspectos diferenciadores de los pueblos indígenas. OIT 169 contiene varias garantías esenciales y procesales para los derechos de los pueblos indígenas sobre sus tierras, entre las que se incluye, por ejemplo, el Artículo 15: “deberá existir una especial protección de los derechos de los pueblos relativos a los recursos naturales que formen parte de sus tierras”. Además, los derechos de propiedad cuentan con la protección especial de OIT 169, que señala que deben reconocerse los derechos de pertenencia y posesión de los pueblos en relación con las tierras que tradicionalmente han ocupado. OIT 169 también incluye la obligación de los Estados de consultar a los pueblos indígenas aún cuando los recursos naturales permanezcan bajo propiedad estatal. La disposición pertinente a este punto dice lo siguiente:

“En los casos en que el Estado sea propietario de los recursos minerales o subterráneos, o tenga derechos sobre otros recursos que forman parte de las tierras, los gobiernos deben determinar los procedimientos mediante los cuales consultarán la opinión de estos pueblos, con miras a establecer hasta qué punto se verían afectados los intereses de éstos, antes de ejecutar o autorizar cualquier programa de exploración o explotación de los recursos que formen parte de las tierras de dichos pueblos.” (Traducción no oficial)

OIT 169 garantiza a los pueblos indígenas el control sobre sus tierras, su status legal y su desarrollo. También protege su medio ambiente de la intromisión dañina de elementos ajenos y define las estructuras internas de la organización comunitaria. La aplicación de estas normas internacionales básicas por parte de las constituciones nacionales y las legislaciones internas en un extenso número de países también es una prueba de la existencia de nuevas normas en el derecho consuetudinario internacional.

El artículo 24 de la Constitución de la OIT sostiene que una organización de trabajadores o empleadores,

nacional o internacional, puede presentar ante la OIT una ‘representación’ sobre la base de que un Estado miembro no ha cumplido o no ha garantizado satisfactoriamente la aplicación de una Convención ratificada. Una comisión tripartita examinará la representación y presentará un informe al Cuerpo Directivo para su aprobación, lo que demandará que el gobierno tome medidas específicas para resolver el problema. Este dispositivo para la resolución de conflictos ha forjado alianzas constructivas entre organizaciones sindicales y pueblos indígenas, mediante las cuales, estos últimos han presentado representaciones que aportan pruebas del incumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado. En el contexto de las tierras de pueblos indígenas, han presentado casos organizaciones de Dinamarca, México, Bolivia, y Perú.

Por último, la OIT lleva adelante programas de cooperación técnica que promueven la participación activa de pueblos indígenas y tribales en todos los niveles de la implementación y toma de decisiones de un proyecto, desde su diseño hasta su evaluación. Otras actividades de cooperación técnica abordan las condiciones de vida y laborales de los pueblos indígenas. Las características de los programas, por ende, son diversas y se adaptan a las necesidades específicas de las comunidades en estudio, y ya se han aplicado en el Sudeste Asiático, África y en las Américas.

Programa de Desarrollo de Naciones Unidas

El Programa de Desarrollo de Naciones Unidas (PNUD) promueve programas para el desarrollo humano sustentable y administra una serie de fondos para fines especiales relacionados con el tema. Su involucramiento con los pueblos indígenas es amplio e incluye programas de pequeñas concesiones, así como programas regionales y nacionales. Tales programas se han centrado en la erradicación de la pobreza, la conservación del medio ambiente, la prevención y resolución de conflictos y la revitalización cultural. Además de otorgar un financiamiento concreto a los proyectos, PNUD también ha inaugurado foros a los que se ha invitado a pueblos indígenas

para discutir temas políticos, tales como las reuniones del Consejo Ejecutivo y la Comisión Asesora de la Organización para la Sociedad Civil.

El Programa de Conocimiento Indígena es otra importante iniciativa de PNUD. Sus objetivos son los siguientes: (i) participación de pueblos indígenas en conferencias y procesos internacionales de su interés, (ii) conservación del conocimiento indígena mediante el estudio de las leyes consuetudinarias y los derechos tradicionales sobre los recursos, y (iii) la distribución de fondos para iniciativas indígenas de autoayuda que aborden la reducción de la pobreza y la organización a nivel comunitario. Este programa aporta fondos a dos proyectos en Asia y uno en Sudamérica, pero su Comité Directivo aún no adopta una resolución sobre su futura implementación.

El Banco Mundial: La revisión de OP 4.20

El Banco Mundial (BIRF) ejerce una importante influencia en la elaboración de normas internacionales, sea llenado el vacío regulatorio de los países prestatarios, sea impulsando la implementación de lo que luego se transformará en normas convencionales. En 1982, el BIRF publicó su *Informe del Manual Operativo 2.34* (Operational Manual Statement 2.34), cuya finalidad consistía en proteger los intereses de los “grupos indígenas” en las intervenciones de desarrollo financiadas por el banco. En 1991, el BIRF publicó una versión corregida de *Instrucciones Operativas 4.20* (Operational Directive, OD), con la que pretendía ampliar su campo de acción desde la protección hacia la participación y la obtención de beneficios de los proyectos de desarrollo financiados por el banco.

El BIRF acaba de comprometer su participación en una amplia revisión de sus OD, lo que constituye un esfuerzo por clarificar sus políticas de protección de carácter obligatorio, lo cual en definitiva apunta a lograr una mayor observancia de las normas. Algunos plantean que la creación en 1993 del Panel de Inspección gatilló este proceso, considerando que sólo entonces las políticas de protección lograron su madurez y se transformaron en instrumentos exigibles. De todas maneras, la transformación de las ins-

trucciones en políticas permite el fortalecimiento de los derechos de personas que puedan verse afectadas por los proyectos de “desarrollo”; sin embargo, también deja espacios abiertos para que algunas garantías sean suprimidas, con lo cual se reduce el nivel de protección de personas, grupos y comunidades vulnerables.

El proceso de transformación de OD 4.20 en OP/BP 4.10 se ha estructurado sobre la base de consultas globales y regionales, cuya última ronda culmina el 15 de febrero de 2002. Posteriormente, BIRF comentará y revisará el borrador de OP/BP 4.10, con miras a presentar una versión final para su aprobación por parte del Consejo de Directores a principios de 2002.

A pesar de esta vinculación formal de BIRF con los actores pertinentes, el borrador de OP/BP 4.10 no incluye varias recomendaciones de gran importancia planteadas por pueblos indígenas en la primera ronda de consultas, entre las cuales puede mencionarse el derecho al previo consentimiento informado, la supervisión de los proyectos del Banco por parte de organizaciones indígenas, y exigencias de una “mitigación” ecuaníme. Entre las demás inquietudes referidas al nuevo borrador del documento normativo que los pueblos indígenas plantearon durante el proceso de consulta, se incluyen las siguientes:

- Poca claridad en las exigencias referidas a los asuntos de recursos y tierras indígenas.
- Las disposiciones que garantizan la protección legal ahora son opcionales y no obligatorias.
- Las disposiciones a favor de los pueblos afectados por las creación de zonas protegidas son confusas.
- Permite el reasentamiento involuntario de pueblos indígenas.
- No cumple con las actuales normas internacionales sobre derechos humanos.

Además, el Borrador de OP/BP 4.10 contiene disposiciones que abordan específicamente las actividades de la minería en tierras de pueblos indígenas. El párrafo correspondiente dice:

“14. Uso Comercial de Tierras y Recursos. Cuando los proyectos asistidos por el Banco implican la explotación de recursos naturales (incluyendo recursos forestales, minerales e hidrocarburos) con fines comerciales, en tierras que pertenecen o que tradicionalmente han sido utilizadas por grupos indígenas, el Prestatario:

(a) informa a estos grupos de los derechos que la legislación o el derecho consuetudinario les confiere sobre estos recursos; (b) les informa sobre los posibles impactos que tales proyectos podrían generar en sus medios de subsistencia, el medio ambiente y el uso de los recursos naturales; (c) consulta su opinión en una etapa inicial del proyecto de desarrollo y les otorga participación en las decisiones que los afectan; y (d) les ofrece oportunidades para obtener beneficios del proyecto.

Como en todo proyecto que afecta a grupos indígenas, los impactos adversos que recaen en ellos deben evitarse o reducirse al mínimo, y los beneficios deben ser apropiados en términos culturales.” (Traducción no oficial)

El nivel de protección que otorga el Borrador de OP/BP 4.10 a los pueblos indígenas sigue siendo objeto de cuestionamientos. Más aun, parece que algunas disposiciones, como el artículo 14, no cumplen con las normas vigentes sobre pertenencia de las tierras, ya que dicha disposición puede ser utilizada para justificar reasentamientos forzados de las comunidades indígenas desde sus tierras ancestrales, lo cual se produce a cambio de compensaciones inapropiadas por los daños y la pérdida de sus medios de subsistencia. Por último, las oportunidades para obtener beneficios del supuesto desarrollo pueden ser insignificantes si se les compara con las posibles pérdidas materiales y culturales.

Conclusión

Tal como lo señala esta breve reseña de la evolución de la teoría legal internacional y del surgimiento de las normas de derechos humanos, los pueblos indíge-

nas están en camino a recuperar su personalidad legal internacional. Existen todavía muchos temas sin resolver, entre los que se incluye la primordial interrogante que consiste en definir quién es indígena y quién no. Sin embargo, el derecho internacional contemporáneo está evolucionando hacia el reconocimiento del particular aporte que ofrece al mosaico cultural de la humanidad la relación única que tienen los pueblos indígenas con sus tierras. En el desafío por lograr un continuum naturaleza-humanidad, los pueblos indígenas tienen una multitud de narrativas que compartir.

Revista Virtual REDESMA
marzo 2009
Vol. 3(1)

Gestión de los recursos y desarrollo regional sustentable

Marthadina Mendizábal*

* Editora de la Revista

Resumen

El artículo llama la atención sobre el abandono que ha recibido el tema de la dimensión económica de la sustentabilidad aplicada a los recursos naturales no renovables (minerales), en el medio académico y en las políticas públicas en gran parte de países. Esto es relevante, siendo que este capital natural es la principal base para el desarrollo sustentable de los países con dotación de recursos minerales. Una gestión apropiada de los recursos naturales no renovables es muy importante para aquellos países cuya economía tiene su principal base en los minerales, situación que es doblemente relevante para las subregiones territoriales que cuentan con dotación de estos recursos. La literatura sobre el tema ha privilegiado el manejo sustentable de los recursos renovables; sin embargo destacan esfuerzos interesantes para aplicar los criterios de sustentabilidad a los recursos no renovables, como base para la gestión integral en la perspectiva de un desarrollo duradero. La compensación por el agotamiento y/o sustitución de estos recursos a través de la inversión en actividades que generen un ingreso permanente dentro de la subregión, debiera ser una política prioritaria para aquellos países que tienen su base en este capital natural. Paralelamente debiera investigarse más en la determinación del uso óptimo de las rentas generadas por la minería en beneficio de la subregión.

Introducción

La gestión de recursos naturales no renovables es clave para aquellos países cuya economía tiene su principal base en los minerales exportados como “commodities”. Pero es un tema aún más crucial para las subregiones territoriales que cuentan con dotación de estos recursos naturales. Aunque podría pensarse que estas regiones tienen mayor posibilidad de disfrutar un estándar de vida más elevado y duradero en el tiempo que aquellos que no los tienen, en la práctica esto ocurre pocas veces. Abundan los ejemplos en la historia de más de un país de América Latina, que evidencian que sin una gestión de los recursos naturales no renovables, sus subregiones se mantienen relegadas de los beneficios del desarrollo y exhiben, respecto al resto del país, diferencias considerables tanto en el nivel como en la calidad de vida.

El progreso tecnológico ha conferido a las subregiones con dotación de este tipo de recursos naturales, una mayor eficiencia en su rol como proveedor oportuno a los países consumidores. De este modo sus ventajas naturales inherentes a su disponibilidad de esta forma de capital natural se han reforzado de tal manera de consolidar su rol de doble proveedor: de materia prima en el mercado internacional y de generadores de ingresos para financiar los gastos del presupuesto nacional. No obstante, la mayor eficiencia

del rol de proveedor no ha ido acompañada de una mayor retribución en términos de inversiones en actividades alternativas dentro de la subregión, como contrapartida.

En efecto, mientras que en la competencia por atraer capitales extranjeros el régimen legal en numerosos países garantiza la repatriación de utilidades, las políticas económicas no proveen instrumentos de mercado para estimular las inversiones en las subregiones proveedoras. Entonces, sin estímulos externos al mercado para reinvertir en actividades que compensen la venta de los activos finitos, nada asegura que la mayor ventaja competitiva redundará en beneficio de la sustentabilidad del desarrollo y la calidad de vida de los habitantes.

Por lo tanto, sin una gestión integral de los recursos minerales, las subregiones están condenadas al empobrecimiento sistemático y a la decadencia, como consecuencia del agotamiento y/o sustitución de recursos no renovables en el mercado internacional.

Los habitantes de las subregiones mineras migrarán a centros urbanos en busca de nuevas oportunidades, con todas las consecuencias reconocidas en términos de degradación del medio ambiente urbano, dejando atrás “pueblos fantasma” incapaces de retener a su población.

Las subregiones proveedoras de minerales son altamente vulnerables al agotamiento de los minerales de más alta ley, esto es, minerales de mayor rentabilidad; pero también son sensibles a la reducción de la demanda internacional por sustitución de recursos naturales por sintéticos. Entonces, si no se implementa una gestión efectiva a través de políticas económico-ambientales adecuadas, la mayor eficiencia como país proveedor en el mercado internacional redundará en una aceleración del tiempo durante el cual se liquidan los activos naturales, con la consiguiente descapitalización y empobrecimiento de la subregión con dotación de recursos naturales finitos.

El tratamiento del tema de la sustentabilidad en relación a los recursos no renovables

La discusión en torno al uso sustentable de los recursos no renovables conlleva aún problemas sin resolver, en particular, relativos a la medición y al destino de las rentas generadas. No obstante, existe consenso respecto a su operacionalización, la que es posible sólo a nivel de territorios específicos (subregiones territoriales). En efecto, resulta infructuoso buscar un desarrollo sustentable que sea compatible a nivel de país; las subregiones proveedoras de recursos no naturales son sistemas abiertos, por tanto la búsqueda del desarrollo en un nivel nacional podría requerir que se sacrifique estas subregiones en beneficio de otras. De hecho, esto es lo que ha sucedido en numerosos países (p.ej, Bolivia).

El tema de los no renovables ha sido largamente relegado como área de gestión de los recursos naturales, por las mismas razones que la teoría económica ha olvidado por mucho tiempo el tratamiento de estos recursos (Martínez Alier, 1991). Sólo en el curso de las últimas décadas se ha reconocido que la gestión de este capital debiera reflejarse en políticas económico-ambientales, estrategias y prioridades en el desarrollo de las subregiones mineras. Un avance en este sentido ha sido la incorporación del costo del agotamiento de los recursos no renovables y la degradación natural a todo lo largo del ciclo de los minerales en el nuevo sistema de Cuentas Nacionales intro-

ducido en 1993 por Naciones Unidas (J. Vincent, 1998). También destacan los avances para medir la sustentabilidad de las economías regionales con base en los recursos no renovables (El Serafi, Dasgupta P, 1995, entre otros). La producción académica es ya, suficiente para formar profesionales capaces de abordar la gestión de recursos no renovables.

En un plano más operativo, los países con dotación de recursos mineros abordan el tema de la sustentabilidad a través de sus políticas y estrategias, limitándose en la mayor parte de casos, al tratamiento de las dimensiones ambiental y social. Es claro que la gestión tradicionalmente sectorial, orientada a aumentar las exportaciones ha quedado definitivamente superada. No obstante, en esta gestión, la sustentabilidad del ingreso como componente clave de la sustentabilidad económica de las subregiones mineras es aún un elemento muy raro. La compensación equivalente a la disminución del patrimonio natural sigue siendo una prioridad insuficientemente tratada. Los principios de la sustentabilidad ofrecen el marco para la gestión en la perspectiva de un desarrollo duradero de aquellas subregiones que han protagonizado la explotación de su capital natural por siglos.

En tanto la gestión del desarrollo sustentable en los países ha privilegiado el tratamiento de los recursos renovables (bosques, pesca, biodiversidad), ha descuidado en cambio, la gestión de los recursos no renovables (minerales y metales), limitándose el tema en el mejor de los casos, al control de la calidad ambiental.

Una revisión muy general muestra que la extensión del concepto de la sustentabilidad al campo del desarrollo tiene su principal base en el manejo del capital natural como parte de las capacidades ambientales (la provisión de recursos y los servicios ambientales) que hacen parte de la oferta ambiental. En el campo operativo se refiere a mantener tales capacidades, de tal manera de garantizar el desempeño de las funciones y productividad de los ecosistemas.

El manejo es particular a cada recurso natural específico y supone utilizarlos, sin alterar el nivel de reserva. La idea es análoga a usar el interés que genera

una cuenta de ahorro, dejando el capital invertido a fin de que continúe generando intereses en el futuro (Jacobs 1998). En otras palabras, se trata de generar un flujo a permanencia. Pero, como podrá suponerse, en el caso de los no renovables, no se trata de mantener la reserva física de capital no renovable, pues ello no beneficiaría ni a la generación actual ni a las futuras; de lo que se trata es de aprovechar el capital no renovable, para formar un fondo de capitalización para generar aquél flujo a permanencia: ingresos duraderos.

Los recursos no renovables (por lo menos, a escala humana) son parte de las capacidades ambientales objeto de manejo a lo largo de todo su ciclo, desde la provisión de recursos minerales, pasando por la asimilación/acumulación de desechos, hasta la provisión de servicios ambientales en el ecosistema intervenido por la minería. Estos dos últimos aspectos están contemplados en la legislación ambiental y la reglamentación vigente en los países de América Latina, en particular, a través de los procedimientos de licencias y evaluación de impacto ambiental. El control de la mitigación de impactos es menos evidente, hecho que ha reducido los estudios en muchos casos, a un mero formalismo para obtener la autorización para la explotación legal (p.ej, Bolivia).

Pero, volviendo al punto, no se trata solamente de adecuar los procesos de exploración/explotación a las normas ambientales vigentes. Relacionada con la primera de las funciones ambientales señaladas anteriormente, -la provisión de recursos-, la gestión de los recursos finitos se revela como tarea urgente como fundamento para los proyectos de minería y para orientar el desarrollo duradero de las regiones con dotación de estos recursos.

Un segundo principio aplicable a los recursos no renovables se refiere al principio de solidaridad inter e intrageneracional que supone por una parte, transferir a las generaciones venideras, por lo menos el nivel de vida de que se disfruta en el presente en virtud de los activos naturales (minerales) que se posee; y por otra, aprovechar las rentas generadas, para sostener un nivel y calidad de vida de los habitantes de la subregión minera.

Respecto a la solidaridad intergeneracional, ésta tiene su base en la “regla del capital constante” denominada por David Pearce como “sustentabilidad débil” (Pearce y Atkinson 1995). Básicamente se refiere a mantener, en vistas a transferir a las generaciones venideras, un stock de capital agregado del país no menor que el que existe en el presente. El stock de capital agregado de un país, incluye la suma del capital natural (renovables y no renovables), el capital construido por los seres humanos (máquinas, caminos, viviendas entre otros), el capital humano y cultural (conocimiento y habilidades), el acervo institucional y el capital financiero. Entonces, la reducción de una forma del capital sería compensada por otra forma de capital, de tal manera de mantener el stock de capital constante; la venta de recursos minerales, sería compensada por otros recursos.

Por su parte, la solidaridad intrageneracional se refiere a que los beneficios generados por la actividad minera sean equitativamente distribuidos entre inversionistas y propietarios legítimos de los recursos en el lugar, de tal manera que la subregión dotada de tales recursos consolide una base económica diversificada y fuerte, suficiente para generar ingresos a permanencia en beneficio de la población. En otras palabras, la lucha contra la pobreza en países mineros en desarrollo no debiera depender del financiamiento externo, sino del buen uso de los ingresos generados.

El agotamiento de los recursos no renovables como problema

Como ya se mencionó, los principios de la sustentabilidad ofrecen el marco para la gestión en la perspectiva de un desarrollo duradero. Todo indica que la gestión óptima de los no renovables no proviene de una fórmula, sino que cada país y/o subregión diseña su propia estrategia en función de criterios de su mayor interés, y con objetivos propios que velan por la permanencia del subsistema en el tiempo, aunque sin olvidar que, como sistema abierto, hace parte de un sistema nacional y del sistema internacional.

La literatura desarrolla la noción de “ritmo óptimo de agotamiento” como base para la gestión de los no renovables (Jacobs, 1992). Este es un ejemplo de diferencia de percepción, entre países, sobre el agotamiento mismo como problema. Así, para los países industrializados, el agotamiento no es un problema del que tendrán que preocuparse las generaciones futuras, dado que de lo que se trata es de recursos finitos, por lo menos, a la escala humana. Mientras tanto, la búsqueda de la sustentabilidad consiste para éstos, en compatibilizar la tasa de agotamiento de un recurso no renovable con el ritmo de disminución de su demanda. Esto significa que esta tasa puede ser compatible con el principio de equidad intergeneracional sólo en la medida que un recurso tiende a ser reemplazado por otro. De ahí, la importancia de la sustitución de recursos naturales por materiales banales en aquellas sociedades; algunos ejemplos son la sustitución de estaño por aluminio y acero; cobre por fibra óptica; tungsteno, cobalto, cromo y manganeso por plásticos reforzados de fibras de vidrio; aluminio por plástico, o la fabricación de fierro blanco sin estaño (Jacobs, 1992). La lista es mayor cada día, en virtud del progreso tecnológico en los países industrializados que han reconocido como amenaza para la sustentabilidad, la dependencia respecto de los recursos naturales no renovables como componente en sus procesos productivos. El documento de Alemania, ya en 1995 señalaba que a fin de llegar a ser sustentable, este país debía reducir entre otros, el consumo de materias primas no renovables en un 25% el año 2000, y en un 80% el año 2050. La señal de cambio estaría dada por el consumo de menos materias primas de este tipo.

En los países proveedores de minerales (y en particular, para la subregión minera) el problema del agotamiento es desconocido. No se tiene idea del ritmo de agotamiento, sino cuando éste es una evidencia; esto sucede cuando los minerales de más alta ley y de mejor localización ya han sido extraídos, y los costos de extracción se revelan cada vez mayores respecto a los precios en el mercado internacional.

Paralelamente al agotamiento, el problema para los países en desarrollo proveedores de minerales se da

cuando la demanda internacional se reduce. Esto sucede incluso si los minerales son aún abundantes. Tal reducción de la demanda internacional constituye una amenaza para cualquier esfuerzo de desarrollo.

Por esta razón, el énfasis de la gestión debiera estar puesto en la adopción oportuna de una estrategia encaminada a enfrentar el agotamiento y la reducción de la demanda. De hecho, la tendencia a la caída de la demanda internacional de algunos minerales es un hecho fehaciente y se debe a que muchos de los usos están siendo reemplazados por otros sustitutos.

Otras amenazas para la sustentabilidad son el cierre de minas cuando estas operaciones no han sido previstas en los contratos con las empresas, y el financiamiento público no es suficiente para enfrentar estas operaciones. Los fondos de la comunidad internacional son requeridos para resolver el problema, cuando estos podían haberse destinado al desarrollo. En fin, la transferencia de fondos públicos para el pago de indemnizaciones que sólo pueden paliar la situación de familias de mineros. Ejemplos como éste que describe en parte el problema de la minería en Bolivia, están seguramente ocurriendo en otros países donde no se ha previsto una gestión integral de los recursos no renovables.

En definitiva, mientras los países industrializados implementan estrategias para reducir los recursos naturales como componentes de productos con mayor grado de elaboración, muchos países exportadores de recursos minerales (ej, Bolivia) no han encarado aún el problema de manera integral en la perspectiva de buscar la sobrevivencia de la subregión minera a la reducción de la consiguiente demanda internacional. Mientras no haya una gestión integral de los recursos finitos, los países y sus subregiones están sumergidas en un ciclo de descapitalización y empobrecimiento.

El ingreso de la venta de minerales es insustentable

Una falla reconocida de la economía, que en principio busca velar por la permanencia y/o incremento

del ingreso, es haber confundido la renta de recursos naturales con el ingreso destinado al gasto.

El ingreso sustentable ha sido definido por Hicks como “el máximo flujo de ingresos que puede generarse en un periodo dado sin reducir la reserva de activos de capital que rinden estos beneficios” (Solow, 1986). Si se considera que el concepto abarca no sólo los aumentos de ingresos por ganancias actuales derivadas de la explotación minera sino también la reducción por pérdidas de capital (El Serafy y Lutz, 1993), es fácil imaginar la estimación errónea de ingresos generados por la extracción y exportación de recursos minerales de las economías latinoamericanas.

Las deficiencias están encubiertas por un auge, que en definitiva, es un auge engañoso. El ingreso por la venta de minerales da lugar a una prosperidad aparente comprada a costo de la erosión de los activos naturales finitos (El Serafí, 1991). Las tasas de ahorro e inversión son aparentemente elevadas, y el nivel de precios es engañosamente estable. Los recursos naturales son exportados para cubrir un balance externo desequilibrado; la tasa de cambio está sobrevaluada; así, resulta fácil comprender cómo los ciudadanos se ajustan a un nivel más alto de consumo. Pero cuando el periodo de bonanza ha terminado, los recursos no renovables de más elevada ley han sido agotados... el nivel de vida alcanzado tiene que caer y se presenta una presión intolerable sobre la balanza comercial. En aquellos años de prosperidad efímera, el país ha contraído una deuda externa alta; “los acreedores habían asumido erróneamente que la prosperidad iba a continuar” (El serafí, 1993). Entonces, cuando los fondos líquidos provenientes del auge minero son considerados como ingresos, al reducirse la demanda sobreviene necesariamente la contracción. Es de hecho, lo que sucede cuando un activo fijo no ha sido amortizado. Los recursos naturales no renovables no son amortizados, ni su gestión ha previsto un fondo que cumpla esta función.

Por otra parte, no hay ninguna razón para pensar que los recursos minerales estarán indefinidamente disponibles. Ni los expertos en la historia de la ciencia y la tecnología son capaces de asegurar (contrariamente a

lo que muchos han admitido) que el progreso técnico garantizará por siempre el descubrimiento de reservas económicamente rentables. Por consiguiente, el ingreso proveniente de la venta de estos recursos no puede considerarse como ingreso sustentable para las subregiones mineras, bajo ningún punto de vista. Por razones como ésta, los países proveedores de estos recursos debieran plantearse una estrategia para evitar el colapso por reducción de sus exportaciones de minerales, pues por razones como estas, algunos economistas vigentes actualmente consideran, como planteó Hicks en 1946, que los recursos minerales constituyen un activo “desechable”. Este autor señalaba que “si los ingresos de una persona se derivan de la explotación de un activo desechable susceptible de declinar en una fecha futura, debiéramos decir que lo que se recibe excede a su ingreso” (Hicks, 1946).

Es este ingreso que debiera considerarse como adicional al ingreso corriente; el que debiera ser objeto de un tratamiento especial en economías exportadoras de minerales, que se preocupan genuinamente por la sustentabilidad de sus subregiones proveedoras.

Una contabilidad nacional y regional defectuosa

Una de las fallas que las economías exportadoras de recursos minerales han venido arrastrando reside en el hecho de haber confundido ingreso con capital (por liquidación de activos) en el cálculo del ingreso por venta de recursos no renovables. Esto significa que el ingreso derivado de la venta de minerales es considerado como ingreso corriente destinado a renta disponible para consumo.

Al no registrarse como contrapartida el valor del agotamiento ni la pérdida de valor de los minerales, a medida que se extraen, el ingreso es erróneamente sobreestimado. Este indicador mal calculado es el que envía señales falsas e inspira políticas económicas contraproducentes. El principio no respetado dice que si se liquidan los activos y se usan las ganancias para consumo, se está gastando más de lo que se tie-

ne, y al hacer esto, se está socavando la capacidad para crear ingreso futuro.

Las cuentas nacionales convencionales no distinguen los ingresos provenientes de la venta de activos naturales, de aquellos ingresos “verdaderos” o sustentables, generados por los factores de producción (trabajo, formación de capital, organización eficiente o progreso tecnológico) que sí, generan valor agregado. En este sentido se conduce a la subregión minera a un empobrecimiento sostenido pues se está vendiendo un activo o una heredad (El Serafi, 1989). Basadas en estas prácticas defectuosas de contabilidad nacional, las economías en desarrollo exportadoras de recursos no renovables experimentan una expansión de la actividad económica que no es sino una consecuencia de acelerar la liquidación de los activos del subsuelo.

De acuerdo al mismo autor, los países industrializados no tienen este problema en virtud de una rebaja en los impuestos para el sector privado que explota recursos mineros; tales impuestos tienden a corregir el cálculo del valor agregado que se supone que tales actividades generan. La corrección se efectúa por depreciación, reduciendo el producto bruto por un elemento que cubre el agotamiento. Esto sería coadyuvado por el hecho de que el valor de mercado refleja el valor de las propiedades que contienen depósitos de recursos.

La situación en las economías en desarrollo es diferente, pues en muchos casos éstas continúan basando sus estimaciones en el Sistema de Contabilidad Nacional convencional, habiendo hecho pocos ajustes mientras se continúa relegando el tema. El nuevo sistema introducido ha propuesto entre otros, registrar los cambios en el valor de los activos originados ya sea en el descubrimiento o agotamiento de los recursos de subsuelo, lo mismo que en el nivel y la estructura de precios. De manera complementaria, se ha propuesto registrar el costo de la degradación ambiental ocasionada en el agua, aire y suelo.

Por su parte, el Sistema Satélite de Contabilidad Económica y Ambiental Integrada, se centra en los balances de activos fijos y apunta a una contabilidad

ambiental monetaria más integrada, en la que los elementos de costo ambiental y de capital podrán ser interpretados tanto en términos físicos como monetarios. Así, los ajustes correspondientes a proyectos de recursos específicos en países en desarrollo se centrarían en el movimiento detallado de los recursos en términos físicos y los correspondientes ajustes del PIB.

El registro en ambos casos podría ayudar a la valoración de los recursos a sus costos de oportunidad genuinos, y sus efectos en las exportaciones de minerales, sobre cuya base los países exportadores estarían en capacidad para abordar políticas que busquen la sustentabilidad de los ingresos.

Hacia un ingreso sustentable

Más allá de la discusión acerca de lo que se considera capital o no, o acerca de la perfecta sustituibilidad entre las diferentes formas de capital, todo indica que, ante las presiones por atender necesidades urgentes de las poblaciones, las presiones de la deuda externa y las aspiraciones justas por acceder a mayores niveles de vida, los países proveedores no tienen más salida que optar por liquidar ahora su activo natural no renovable. Pero al menos, tendrían que transferir en beneficio de las generaciones futuras, herencias de capital equivalentes a los activos vendidos. En otras palabras, optar por la “sustentabilidad débil”.

Ello supone la inversión y reinversión de parte de las utilidades, en actividades que compensen el agotamiento del activo natural; al mismo tiempo, requiere la formación de un ahorro subregional (o fondos) destinado a crear empleo y fortalecer actividades productivas de arraigo local. De esta manera, una vez agotado el recurso, o sustituido en el mercado internacional, la subregión y el país en definitiva, habrá logrado formar un fondo de capitalización para inversiones duraderas que habrán logrado en definitiva, reemplazar el recurso no renovable por otros activos.

Es posible verificar si una economía minera está orientada o no, por el sendero de la sustentabilidad. Un ejemplo es Malasia (Vincent J,1996), donde se demostró que el nivel de consumo en ese país no es sustentable. El estudio a nivel de las dos subregiones geográficas en este caso, reveló que las inversiones netas en una subregión han sido positivas mientras que en la otra han sido negativas, en el mismo periodo. La primera ha agotado sus recursos naturales pero ha utilizado las ganancias para inversión en capital manufacturado y en capital humano (educación). En este sentido, el stock de capital total ha sido mayor al final, en relación al inicio del periodo. La segunda subregión en cambio, permitió pronosticar una decadencia económica, dado que no había reinvertido los ingresos para compensar la liquidación de su capital natural.

Son diversos los autores que en los últimos años han lanzado propuestas aplicables a economías en desarrollo exportadoras de recursos minerales. Básicamente se trata de separar los ingresos por venta de recursos no renovables, en sus dos componentes: uno que corresponde a la erosión del capital, y otro que corresponde al valor agregado. Este último sería el ingreso verdadero, destinado a consumo. Las propuestas difieren en el método para estimar ambas porciones: la parte que corresponde a ingreso verdadero y la parte que corresponde a la descapitalización, que debe ser amortizada.

Ésta última porción que corresponde a la descapitalización es la que debe ser invertida para crear flujo perpetuo de ingresos. De este modo, se busca convertir una serie finita de ingresos por venta de minerales, a una serie infinita de ingresos reales.

La sustitución de capital natural por otras actividades, también es conocida en América Latina como “sembrar el petróleo”. Daly (1993) ha planteado que los proyectos ligados a recursos no renovables (extensivo a los recursos agotables) debieran aparejarse con proyectos ligados a recursos renovables, y que su tasa conjunta de retorno sea calculada sólo sobre la base de su componente de ingreso, pues éste será el que genere el ingreso sustentable perpetua-

mente disponible para ser consumido en cada año futuro.

En el mismo sentido, en función de las potencialidades de la subregión con dotación minera, debiera buscarse otras actividades alternativas a la minería, que reemplacen a ésta una vez que los recursos hayan sido sustituidos por otros y no tengan por tanto, más demanda en el mercado internacional. La reconversión de actividades debiera recibir la mayor atención en previsión de las tendencias mundiales respecto a los no renovables.

Por otra parte, el desarrollo de capital humano y conocimientos es una forma efectiva de compensar la reducción del capital natural no renovable. La educación en todas sus formas ha demostrado en países asiáticos que es una forma de capitalización de una sociedad; la salud es otra manera de desarrollar el recurso humano. No obstante, el desafío para los gobiernos regionales es enorme, pues tendrá que formular políticas complementarias suficientemente innovativas y competitivas como para retener a grupos de la población que una vez que han sido educados y capacitados, buscan migrar a centros mayores que ofrecen mayores ingresos y calidad de vida

En fin, se ha planteado que la porción del capital que representa la erosión del activo, sea reinvertido. Un ejemplo son acciones en la bolsa de valores, o mínimamente, en entidades financieras que pagan intereses. Así, en el caso hipotético más pesimista, a las tasas actuales de interés se podría disponer de montos acumulados para la inversión en proyectos más ambiciosos, una vez que los recursos agotables ya no rindan más beneficios.

Conclusiones

La gestión de los recursos no renovables ha sido tradicionalmente sectorial. Los principios de sustentabilidad contribuyen a una gestión integral de los recursos minerales que apunta a reemplazar los campamentos mineros tradicionales por comunidades mineras, y que contempla básicamente:

- La adaptación de las subregiones mineras, a la reducción de la demanda internacional de recursos minerales por sustitución y/o agotamiento de minerales de más alta ley.
- El registro contable y físico de los cambios en el capital no renovable como base para la corrección del PIB y ésta última, como base de políticas que busquen la inversión/reinversión en las localidades mineras, como compensación equivalente de la reducción de los activos naturales, a través de incentivos de mercado.
- La generación de flujos de ingresos a permanencia, y la búsqueda de economías regionales diversificadas y sólidas, sobre la base del mejor aprovechamiento del capital natural no renovable.
- La búsqueda de la equidad en la distribución de los ingresos generados, que, sobre la base de una delimitación clara de las reglas de juego para inversionistas y comunidades, permita sustentar el nivel y calidad de vida de las comunidades mineras.
- La transferencia de un stock de capital agregado a las generaciones futuras, en virtud de la sustitución de capital no renovable, por formas alternativas de capital, en particular, capital renovable, formación de recursos humanos y capital financiero.
- El desarrollo de responsabilidades locales para la protección de servicios ambientales y funciones que hacen parte de los ecosistemas en los que se desarrollan las actividades mineras.

Referencias

- DALY, Herman** (1998) *"Elements of Environmental Macroeconomics"* En R. Constanza, *Ecological Economics, the Science and Management of Sustainability*, New York, Columbia, University Press
- EL SERAFI, Salah, Lutz E** (1998) *"Environmental and Resource Accounting"* En: Ahmad, y, El Serafi, Lutz E. *Environmental Accounting for Sustainable Development*. Washington, World Bank
- EL SERAFI Salah, LUTZ.E** (1992) *"The proper calculation of income from depletable natural resources"* En: Ahmad Y, El Serafi, Lutz E. *Environmental Accounting for Sustainable Development*. Washington, World Bank
- JACOBS Michael** (1992) *"The Green Economy: Environment Sustainable Development and the Politics of the future"*. London, Pluto Press
- MARTINEZ ALIER, Joan** (1991) *"La ecología y la economía"* México, Fondo de Cultura Económica
- NIJKAMP P. y otros** (1991) *"Regional sustainable Development and Natural Resource Use"* En: *Proceedings of the World Bank*, Washington
- PEARCE David, ATKINSON G.** (1991) *"Midiendo el Desarrollo Sustentable"* En: *Revista Ecodecisión*, Edic No. 9, Jun, Jul, Montreal, Canadá
- VINCENT J.R** (1996) *"Resource Depletion and Economic Sustainability in Malasia"*, UK, Harvard Institute for International Development, Cambridge
- WORLD BANK** (1997) *"Expanding the measure of wealth.- Environmentally sustainable development"*. - Studies and monographs No.17

Avanzando hacia oro... y joyería de comercio justo

Cristina Echavarría*

* Directora Ejecutiva
Alianza por la Minería Responsable (ARM)
Carrera 43 No. 32A Sur - 20, Piso 2, Envigado, Colombia
Fax: 574-2761876
<http://www.communitymining.org>
arm@communitymining.org

Resumen

La alianza es una modalidad efectiva para asociar a trabajadores en torno a objetivos comunes. La Alianza por la Minería Responsable busca que los mineros artesanales se asocien para acceder a formas de comercialización más convenientes para los productores, a través del Estándar Cero para el oro artesanal justo, la plata y platino.

Introducción

Este artículo describe los esfuerzos de la Alianza por la Minería Responsable (ARM) para desarrollar estándares y criterios para minería responsable de metales preciosos en el sector de la minería artesanal y en pequeña escala (MAPE), a través del esquema conocido como Estándar Cero para el Oro Artesanal de Comercio Justo y para Plata y Platino Asociados.

El objetivo en última instancia de ARM es traer justicia económica y sostenibilidad local al desarrollo de estos recursos minerales por parte de mineros artesanales y en pequeña escala que laboran en algunas de las áreas más pobres y menos desarrolladas del mundo. El Estándar Cero posibilitará a los mineros en pequeña escala diferenciar sus metales preciosos, producidos responsablemente, de los metales preciosos genéricos, de forma tal en que puedan comercializarlos y venderlos como productos certificados de comercio justo. Hay una demanda creciente del consumidor por los productos extraídos de modo responsable; por lo tanto, los metales preciosos de comercio justo podrían ser utilizados por los productores y comerciantes de joyería ética interesados, que quieran apoyar esta categoría.

La prima que reciben los mineros artesanales y en pequeña escala puede invertirse en sus comunidades locales para mejorar las condiciones de trabajo, faci-

litar la plena formalización, mejorar su desempeño ambiental y apoyar proyectos de educación y de salud. También podría ser invertida en los esfuerzos por la restauración ecológica y la diversificación hacia otras áreas productivas.

Contexto

La actividad minera hoy en día está recibiendo cada vez más presión para que interiorice su responsabilidad social y ambiental. Esta presión hace parte de una mayor exigencia de los consumidores por evidenciar que los productos que compran son extraídos responsablemente, de que su extracción contribuye al desarrollo local sostenible, a la reducción de la pobreza, y que los derechos humanos básicos de los trabajadores y comunidades están siendo respetados. Sin embargo, el empuje por mayor responsabilidad social y ambiental ha estado enfocado sobre todo en las actividades de las compañías multinacionales que operan en los países en desarrollo.

De modo simultáneo, la industria global de joyería también se ha convertido en el foco de atención del consumidor. Los críticos señalan la falta de transparencia y responsabilidad de la industria en general, y preocupaciones específicas relacionadas con el im-

pacto social y ambiental de la extracción de metales preciosos, diamantes, gemas y piedras de colores. El desarrollo del Proceso Kimberley (Kimberley Process), un sistema global y sancionado por gobiernos, creado para evitar que los diamantes de conflicto entren en la cadena de suministro de diamantes legítimos, así como la Campaña de No al Oro Sucio (No Dirty Gold) liderada por Earthworks y Oxfam América, han sido respuestas a esas preocupaciones. Las dos iniciativas han contado con la colaboración y el apoyo entre la sociedad civil y la industria para abordar esta problemática.

El sello de comercio justo, o Fair Trade, es promovido internacionalmente por FLO (Fairtrade Labelling Organisations), y certifica de modo independiente que los productos han sido producidos cumpliendo con requisitos sociales, económicos, ambientales y laborales, que su procedencia es trazable y que los pequeños productores están recibiendo un precio justo y una prima. Se ha aplicado hasta hoy sólo a productos agrícolas, especialmente café, cacao, bananos, miel y otros productos.

La creación del Consejo para las Prácticas de Joyería Responsable (Council for Responsible Jewellery Practices – CRJP) es el esfuerzo más reciente de la industria por proteger su integridad. Los miembros del Consejo están comprometidos con promover prácticas de negocio responsables de una manera transparente y cabal a través de toda la industria desde la mina hasta el comercio minorista. Su compromiso es mantener la confianza de los consumidores en los productos de joyería en oro y diamante y la confianza de todos los actores interesados en su industria, mediante el uso de fuentes responsables y la aplicación de estándares éticos en sus operaciones, los cuales serán certificados por auditores independientes.

Aunque estos pasos encaminados a mejorar el desempeño y la transparencia de la cadena de suministro de la joyería en diamante y oro son críticos, se han enfocado sólo en los grandes y principales jugadores de la

industria, y en sus intereses. Ello ha dejado por fuera a millones de mineros artesanales y en pequeña escala.

La minería artesanal y de pequeña escala no puede ser ignorada. De acuerdo con estimaciones de la OIT en 1999, más de 13 millones de personas dependían directamente de la MAPE, y más de 80 millones la practicaban de una manera estacional o indirecta. Sin embargo, debido al aumento en el precio de las materias primas, al impacto del cambio climático sobre los medios de vida agrícolas o de pastoreo, y al conflicto armado en algunos países, estos números pueden bien haberse triplicado en los últimos años. En realidad, la magnitud de la MAPE es aún incierta, puesto que no hay estimativos globales actualizados disponibles.

Los mineros artesanales y de pequeña escala se encuentran extrayendo minerales preciosos, minerales no metálicos, gemas preciosas y semipreciosas y piedras de colores, carbón, materiales de construcción y agregados. Datos de la OIT de 2004 indican que estos mineros de pequeña escala producen entre 20% y 25% de todos los minerales no combustibles. En África la MAPE provee el equivalente a cerca de 2 mil millones de dólares en oro y gemas, produce más de US\$ 200 millones en oro en más de 6 países y es responsable por 15% de todos los diamantes, lo que equivale a aproximadamente 1.2 mil millones de dólares.

La MAPE generalmente se da en ecosistemas frágiles caracterizados por diversidad biológica en áreas rurales, pero también ocurre en los sectores más pobres de las áreas urbanas, como un legado social de la minería en gran escala. La pobreza generalizada y la exclusión social en las regiones de MAPE es agravada por los impactos ambientales que afectan directamente al ecosistema y a la salud humana, lo que se refleja en la sostenibilidad de los medios de vida locales en su área de influencia. Las preocupaciones acerca de los impactos ambientales y sobre la salud humana del abuso del mercurio y de otras sustancias

tóxicas, así como la deforestación por la MAPE son retos ambientales claves para ser abordados.

La MAPE está plagada de grandes retos, no sólo por la informalidad de muchas operaciones MAPE, sino como resultado de los marcos legales en muchos países. Debido a su alto valor, los metales preciosos y gemas que son extraídos en una escala artesanal pequeña pueden llegar a caer bajo el control de grupos armados ilegales, que los usan como una fuente de financiamiento para los conflictos. Estos metales y gemas también son vulnerables a actividades de lavado de dinero y han sido vinculados al tráfico de drogas ilegales y de armas. La prevención del uso de las gemas y metales para esos propósitos ilegales frecuentemente es entorpecida por la limitada capacidad técnica y financiera de los gobiernos de países en desarrollo para manejar de manera eficaz la actividad MAPE, a pesar de los esfuerzos continuados en muchos países.

Aun así, en muchas regiones de África, Latinoamérica y Asia, la MAPE ofrece un medio de vida, aunque exíguo, a muchas poblaciones desplazadas en medio de la guerra y/o a otros grupos especialmente vulnerables. Una alta proporción de mujeres y niños están involucrados en MAPE, al extraer, generalmente, minerales de bajo grado de concentración y restos que dejan los hombres.

En el transcurso de los pasados 30 años, esfuerzos para abordar las complejidades de la MAPE han sido realizados por agencias de cooperación internacional, gobiernos nacionales y ONGs (organizaciones no gubernamentales), con resultados variables. De hecho, un número de ejemplos de buenas prácticas, tales como la Iniciativa Oro Verde (Green Gold) en Colombia y el proyecto GAMA de Cosude (Gestión Ambiental en la Minería Artesanal) en Perú indican que con incentivos y apoyo apropiados, la MAPE puede volverse responsable y sostenible.

El mejoramiento del desempeño social y ambiental de la MAPE tendrá un impacto enorme en las vidas de muchas de las familias más pobres en Latinoamé-

rica, África y el Sudeste Asiático. Ignorarla sólo pospondrá el problema y profundizará la pobreza, enfermedad, inequidad, conflicto y degradación ambiental en muchas regiones del mundo.

Trabajar para crear una cadena de suministro de Comercio Justo para la MAPE responsable -usando el oro como ejemplo

La estructura actual de la cadena de suministro del oro (de la mina al mercado) limita severamente los márgenes de ganancia de los productores en pequeña escala, quienes no tienen más opción que pasar su concentrado o su oro a través de una cadena de intermediarios y comerciantes para hacer que llegue a las refinерías y al mercado. Sin embargo, si se estableciera una cadena de suministro de mercado de comercio justo, entonces sería posible distinguir entre el oro producido por comunidades mineras de MAPE responsable y el oro genérico, una distinción que actualmente es imposible puesto que la mayoría del oro es refinado en los mismos lugares. El oro identificado como extraído por mineros comunitarios en pequeña escala, que está libre de conflicto, y contribuye al desarrollo local económico y social, a la equidad y a la mejor salud ambiental, podría ser comercializado como otros productos de comercio justo.

La prima de comercio justo y las ganancias incrementadas a partir del acceso directo al mercado de comercio justo podrían ser usadas por los mineros para mejorar la tecnología y las condiciones de trabajo en sus minas, y también para desarrollar proyectos comunitarios en educación, salud, restauración ecológica y diversificación económica, lo cual llevaría a un desarrollo sostenible y más perdurable en las comunidades mineras. El proceso democrático requerido para la inversión de la prima de comercio justo es también un poderoso incentivo para fortalecer procesos de toma democrática de decisiones en las organizaciones de productores y organizaciones comunitarias.

Estándar Cero para Oro Artesanal de Comercio Justo y Plata y Platino Asociados

Antes de que ARM pudiera aspirar a traer oro de MAPE y otros metales preciosos de comercio justo al mercado tuvo, no obstante, que desarrollar un conjunto de estándares para la MAPE responsable. Una experiencia pionera para informar del trabajo de ARM ya existía: en Colombia, mineros afro descendientes que viven en una de las regiones más pobres, pero más biodiversas del mundo (El Chocó), han desarrollado criterios de sostenibilidad para sus operaciones de minería, como parte del programa Oro Verde Certificado. Liderado por la Corporación Oro Verde, este proyecto es una alianza estratégica entre dos ONG locales y dos organizaciones de base comunitaria. En efecto, la Alianza por la Minería Responsable (ARM) nació a partir del proyecto Oro Verde Certificado.

Al aprender de la experiencia Oro Verde Certificado, ARM trabaja desde el comienzo con organizaciones de MAPE y otros actores de la cadena de suministro, para construir desde la base hacia arriba a partir del conocimiento tradicional. Busca responder a las iniciativas tendientes a la reducción de la pobreza y al manejo local de los recursos naturales. En el corazón de este esfuerzo está el objetivo de contribuir de manera sustancial hacia el logro de las Metas de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas en las comunidades MAPE, y traer justicia económica y social al desarrollo y mercadeo de recursos minerales.

ARM considera que este es un proceso de aprendizaje que evoluciona en colaboración con los actores claves de la cadena de suministro del mercado. ARM está liderando un proceso de múltiples actores que han definido principios y criterios universalmente aceptados para la certificación de las prácticas de MAPE responsables y ambientalmente sanas. Este es el resultado de la Red RESPOMIN, una red Por la Minería Responsable financiada por el Programa CYTED (Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo). La visión construida colectivamente que apuntala el marco de referencia se conoce como la Visión de Quirama.

La visión de Quirama

La MAPE es una actividad formalizada, organizada y rentable que utiliza tecnologías eficientes y que es social y ambientalmente responsable; de modo creciente se desarrolla en un marco de gobernanza, legalidad, participación y respeto a la diversidad; incrementa su contribución en las países a la generación de empleo digno, desarrollo local, lucha contra la pobreza y la paz social; estimulada por una creciente demanda de los consumidores por minerales limpios y joyería ética.

En 2006 ARM formó un Comité Técnico para el desarrollo de un primer borrador de estándares y criterios, conocido como el Estándar Cero para Oro Artesanal de Comercio Justo y Plata y Platino Asociados. Las instituciones y personas del comité técnico combinan experiencia en diferentes aspectos de la MAPE y el comercio justo, incluyendo certificación y cadena de custodia, fortalecimiento de las organizaciones MAPE productoras, salud ocupacional y seguridad industrial, disminución del mercurio, gestión ambiental, enfoque de género, trabajo infantil, trabajo decente, preparación, prevención y respuesta a las emergencias, producción más limpia, políticas públicas y formalización de la MAPE, restauración ecológica, gobernanza, modos de vida sostenibles, y asuntos relacionados con la comercialización. Fueron invitados con base en su compromiso reconocido con la MAPE sostenible y varios de ellos pertenecen a organizaciones claves que trabajan en este sector, cuyo apoyo será crucial para asegurar la legitimidad y calidad técnica del esquema.

Desde agosto de 2006, el Estándar Cero ha sido sometido a una extensa consulta pública. Este proceso combinó talleres y medios electrónicos. Invitaciones para suministrar comentarios fueron realizadas vía numerosas listas de correo y también fue publicada en la página del sitio de Internet de ARM. Hoy en día continuamos recopilando comentarios. Se han llevado a cabo talleres por parte de ARM en Suramérica, África, Estados Unidos y Asia con más de 1000 participantes, en cinco idiomas.

A principios de 2007 en Lima, Perú, el comité técnico revisó la información recibida durante 2006. Una versión actualizada del Estándar Cero fue publicada para comentarios adicionales y consulta con partes interesadas en la página de Internet de ARM. En dicha versión fue sometido a pruebas pilotos durante 12 meses con 9 organizaciones de mineros en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú.

El Estándar Cero para Oro Artesanal de Comercio Justo y Plata y Platino Asociados incluye un conjunto de principios recabados a partir de los estándares genéricos de la FLO - Fairtrade Labelling Organisations International (organización internacional responsable de la definición y certificación de los estándares del comercio justo) para los pequeños productores, pero adaptados a la situación de la minería artesanal y en pequeña escala (MAPE). El esquema sigue la agrupación característica del comercio justo bajo requisitos sociales, económicos, laborales, y ambientales, con requerimientos específicos para los comerciantes y joyeros de comercio justo.

El esquema está dirigido específicamente a mineros artesanales y en pequeña escala, no a los operadores medianos y grandes. Bajo la denominación “minería artesanal y de pequeña escala (MAPE)”, nos referimos a las actividades que pequeños mineros, de modo individual o agrupados en diversas formas de organización, desarrollan en yacimientos mineros cuyas características geológicas permiten una explotación simplificada. Incluimos a mineros y mineras artesanales que trabajan de modo individual (barequeo/pallaqueo/barranquilleo/jancheo, etc), como grupo familiar, o agrupados en diversos tipos de grupos de trabajo asociativo (asociaciones, cooperativas, pequeñas empresas), de acuerdo con su nivel de evolución organizacional y tecnológico.

Existen abundantes yacimientos mineros tales como los depósitos en playas de ríos, llanuras aluviales y afloramientos de minas subterráneas, como también relaves y colas abandonadas por la mediana y gran minería, cuyas características determinan que puedan ser explotados con el simple reconocimiento geológico, sin necesidad de una etapa de exploración previa.

Su explotación puede ser realizada mediante técnicas sencillas, al igual que su procesamiento inmediato en el mismo lugar. Todo ello configura una dinámica social, económica, técnica y productiva propia de lo que se denomina MAPE.

Considerando que no hay una definición globalmente aceptada de minería artesanal y de pequeña escala (MAPE), y que las definiciones y formas de organización pueden variar bajo diferentes legislaciones, ARM utilizará la siguiente definición funcional para las organizaciones de MAPE de comercio justo basadas en la idea de minería comunitaria. En esta definición se incluye a los pequeños empresarios con mano de obra contratada.

Una organización de minería comunitaria está compuesta por una mayoría de miembros o accionistas que son mineros activos, y como miembros de la comunidad local contribuyen a su desarrollo social y económico.

La certificación de comercio justo no se propone para situaciones de fiebre de oro, sino que más bien busca actuar como un incentivo para la organización y formalización de la MAPE. Certificará el oro artesanal, así como la plata y el platino que se encuentran asociados al oro y son extraídos bajo la misma operación. Un estándar para las minas de plata artesanales será probablemente desarrollado en el corto plazo para expandir el suministro de plata artesanal extraída responsablemente para incluir a las minas donde la plata es el metal principal.

Algunos miembros de la red de proyectos pilotos con mineros y organizaciones de apoyo de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, joyeros, comerciantes y asesores de Austria, Brasil, Francia e Inglaterra.

Pruebas de campo del Estándar Cero con organizaciones de mineros

Las pruebas piloto de campo del Estándar Cero se realizaron primero en Latinoamérica y más adelante se realizarán en África y Asia, por dos razones: en primera instancia, siendo una organización global

nacida en Suramérica, ARM tiene sus redes más amplias de actores interesados y organizaciones de apoyo al productor en Latinoamérica y el Caribe. En segunda instancia, debido a sus propios esfuerzos y al apoyo consistente de programas de cooperación internacional bien administrados, los mineros latinoamericanos han alcanzado niveles significativos de organización, de tal forma que están facultados y tienen una oportunidad bastante buena de ser certificados al final de los proyectos pilotos en 2009.

Países pilotos

Los primeros pilotos se llevan a cabo actualmente en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. Construyendo a partir de procesos existentes y buscando una muestra representativa de la realidad, el comité técnico definió los siguientes criterios para la selección de países pilotos:

- Una variedad de contextos y leyes nacionales para la MAPE.
- Diferentes tipos, tamaños y niveles de organizaciones de MAPE para ver cómo funcionan los estándares en comunidades donde diferentes organizaciones están vinculadas entre sí dentro de la cadena de suministro y para abordar esta complejidad.
- Diferentes tipos de minería del oro: aluvial y de veta.
- Diferentes ecosistemas: selva húmeda tropical, montaña Andina, páramo, puna, y desierto de Atacama.
- Diferentes técnicas de procesamiento; es decir: amalgamación, cianuración, métodos gravimétricos libres de mercurio, entre otras.
- Legislación que ofrece mecanismos transparentes para que personas privadas exporten metal; es decir, la exportación de metales no es monopolio de sólo unas pocas personas o del gobierno.

Organizaciones pilotos

Para ser seleccionadas para pruebas pilotos las organizaciones debieron cumplir con los siguientes crite-

rios (NOTA: al menos dos organizaciones de mineras mujeres han sido incluidas en los proyectos pilotos de Latinoamérica):

- Estar legalmente registrada y organizada, o estar afiliada a una organización registrada, y estar dispuesta a cumplir con los estándares propuestos para vender a través de esa organización registrada de productores.
- Tener una trayectoria demostrable de progreso hacia la responsabilidad social y ambiental.
- Tener un proceso existente de mejoramiento, de tal manera que el piloto no necesite comenzar de cero.
- Tener el interés y el compromiso de la organización de productores para actuar como líder y multiplicar el proceso entre sus pares, respaldado por una carta de intención.
- Demostrar la existencia de una alianza entre la organización productora y una organización de apoyo (ONG, agencia gubernamental o académica) que asegurará la calidad técnica de la evaluación del Estándar Cero y la aplicación de un enfoque participativo basado en el aprendizaje práctico por medio de la acción.
- Tener una concesión con potencial minero.

En la mayoría de los casos el punto de entrada es una organización de productores con todas sus ramificaciones locales. Estas incluyen, aparte de los miembros de la organización, organizaciones asociadas que trabajan dentro de la concesión minera del caso piloto, los proveedores en los servicios de procesamiento, transportadores, refinadores y comerciantes.

En otras palabras, un enfoque de cadena de suministro será aplicado donde sea posible.

El objeto de este enfoque será probar mecanismos mediante los cuales las organizaciones productoras formalizadas puedan incorporar a los grupos informales y las unidades familiares productoras que viven dentro de la misma comunidad minera, y actuar como impulsoras para incentivar el desempeño mejo-

rado de la comunidad MAPE en su conjunto, para generar como resultado mejor calidad de vida.

Red de Proyectos Piloto de ARM en América Latina

- Bolivia: Cooperativa Cotapata con Cumbre del Sajama, en el Dept. de La Paz.
- Colombia: Oro Verde, con AMICHOCO, FUNDAMOJARRAS y los Consejos Comunitarios Mayores de Tadó y Condoto, en el Chocó.
- Colombia: Coodmilla y la Asociación Cumbitara, con la Universidad de Nariño y Corponariño, en La Llanada y Cumbitara, Nariño.
- Perú: AURELSA, MACDESA, SOTRAMI, organización de mujeres pallaqueras de Santa Filomena y organización de Seleccionadoras de Cuatro Horas, con Red Social y AMASUC (Asociación de Productores Mineros Artesanales), en el Sur Medio.
- Ecuador: La Cooperativa Bellarica, con la Escuela Superior Politécnica del Litoral (ESPOL) en Ponce Enriquez, Provincia de Azuay.
- Coordinación Regional : ARM, Cristina Echavarría.
- Asesores: Felix Hruschka, Maria Laura Barreto, Lina Villa y Patrick Schein.
- Financiamiento: Oxfam Novib, Fundación de Comercio Justo del Reino Unido, Fundación DOEN, Waterloo Foundation, Solidaridad, BTC, Gob. de Ecuador y CYTED.
- Pre –evaluación por FLO-Cert.
- Auditoría y certificación prevista por FLO Cert./otro - 2009.

Proceso Piloto y Conjunto de Herramientas

El proceso piloto propuesto involucra la articulación de cinco equipos pilotos latinoamericanos de mineros organizados y organizaciones de apoyo que trabajen como una red regional para probar los estándares en

diferentes contextos. ARM está a cargo de la capacitación y de la articulación del conocimiento generado, apoyada en cajas de herramientas que han sido probadas y refinadas por los equipos pilotos a través de un proceso iterativo que combina el desarrollo y enseñanza del uso de herramientas de apoyo al productor por parte de consultores expertos, aprendizaje por medio de la práctica, capacitación de capacitadores e intercambio de experiencias entre mineros. Las cajas de herramientas implementadas y probados constituyen la base de un programa de apoyo al productor que será ofrecido por ARM. Estas incluyen lo siguiente:

- Herramienta Participativa de Evaluación de Línea de Base que comprende: (i) una lista de chequeo de los asuntos relevantes al estándar cero, (ii) un conjunto de indicadores para los requisitos del estándar cero, (iii) descripción de metodologías aplicables para la evaluación de asuntos relevantes, (iv) una plantilla para el reporte de evaluación de línea de base, y (v) un manual para la aplicación del conjunto de herramientas.
- Herramienta de Costos de Producción que comprende: (i) módulo de aprendizaje introduciendo el concepto de costo de producción para organizaciones de producción artesanal, (ii) cuestionario para determinar los componentes del costo para tres tipos diferentes de operaciones de explotación minera artesanal, (iii) Aplicación documentada de software (Hojas de Calculo) para la determinación de los costos de producción en diversos tipos de operaciones de explotación minera artesanal, (iv) conclusiones consolidadas de las pruebas del conjunto de herramientas por socios del proyecto y organizaciones productoras, (v) y un manual para la interpretación de resultados de la aplicación para productores y consumidores.
- Herramienta para el desarrollo de un sistema de gestión de la calidad y de la trazabilidad en organizaciones que aspiran a certificarse en comercio justo de oro artesanal y metales asociados que permite: (i) Organizar la produc-

ción mediante la documentación de los procedimientos; (ii) identificar a los responsables de cada procedimiento; (iii) establecer una cadena de custodia desde la mina hasta el punto de exportación; (iv) desarrollar y actualizar estadísticas, tanto sociales como de productividad; (v) medir el impacto de las inversiones en la productividad; (vi) integrar en el mismo sistema información de tipo económico y social; (vii) monitorear el cambio a lo largo del tiempo; (viii) y fortalecer una cultura del mejoramiento continuo de la calidad.

Todos los proyectos pilotos han aplicado las herramientas y han demostrado logros significativos en el mejoramiento de diversos aspectos de sus minas y plantas de procesamiento, en la formalización de las operaciones comerciales, en la inclusión de mujeres mineras, el apoyo a la eliminación del trabajo infantil, en la gestión ambiental y han logrado exportar directamente su oro al Ethical Bullion Company en Londres por medio de una cadena de comercialización completamente trazable. La pre-evaluación por parte de FLO Cert indica que las operaciones son certificables, sin embargo, será necesario formalizar las relaciones entre los diversos grupos que trabajan en la concesión de la organización a ser certificada, en caso que los grupos deseen ajustarse al esquema y mercadear su producto como de comercio justo. ARM espera que las inspecciones finales se realicen a mediados de 2009 y que el primer oro artesanal de comercio justo sea lanzado en el mercado del Reino Unido en el segundo semestre de 2009.

Logros Alcanzados por los Proyectos Pilotos

- Acceso de mercado mejorado para la MAPE. Los talleres y procesos de aprendizaje práctico brindaron la base a partir de la cual los pilotos del Estándar Cero van a convertirse en los primeros productores certificados de oro artesanal de comercio justo, lo cual proveerá nuevas oportunidades de mercado para todos los productores de MAPE organizados.
- Un cambio en la percepción de la MAPE. A pesar de su importancia social en términos de

empleo y medios de vida que provee, persiste una percepción negativa de la MAPE. Es vista como una actividad contaminadora que contribuye poco a la economía o al desarrollo local y no es amigable con el ambiente. Como resultado del proyecto se nota un creciente reconocimiento de donantes, consumidores, gobiernos y otros actores interesados a los beneficios de promover una MAPE responsable y certificada.

- Redes regionales mejoradas entre las organizaciones de MAPE. El proyecto ha fortalecido los vínculos entre las organizaciones de mineros en Latinoamérica, a la vez que apoyó los esfuerzos hacia la consolidación de la organización Regional Latinoamericana de mineros artesanales y en pequeña escala. Esto es esencial si el Estándar Cero ha de ser adoptado como una práctica común en toda la región y como un ejemplo para otros continentes, y si la MAPE va a hacer incidencia en políticas públicas.
- Desarrollo comunitario mejorado. Los mineros artesanales certificados se beneficiarán de unirse al sistema de comercio justo en dos maneras claras: 1) recibirán un precio mínimo acordado por su producción basado en el London Fix y la pureza del oro, proveyendo así a sus familias y comunidades con un ingreso sostenible y 2) recibirán una prima de comercio justo que puede ser invertida por las asociaciones de mineros en proyectos para mejorar las condiciones de trabajo, proveer mejor educación y servicios de salud, así como una restauración ecológica y diversificación hacia otras áreas de productos.
- Capacidad mejorada para organizaciones mineras pioneras y sus comunidades. Las organizaciones de MAPE pioneras y las comunidades de las pruebas piloto se han convertido en líderes globales de MAPE reconocidas que tendrán la oportunidad de dirigir el intercambio de experiencias con las organizaciones africanas y asiáticas en el futuro cercano.

Observaciones finales

El desarrollo del Estándar Cero es un proceso de construcción de capacidades donde todos los actores interesados están aprendiendo a partir del oro con el fin de adaptar y aplicar estas lecciones para desarrollar estándares de comercio justo a otros metales, gemas y minerales producidos por la MAPE. En 2009 el desafío consiste en expandir el modelo en la vecindad de los actuales pilotos, en los países actuales y en otros países de América Latina, y comenzar a sentar las bases para probar el Estándar Cero en África.

Exploraciones etnográficas sobre trabajo infantil y minería en Argentina

Andrea Mastrangelo*

Resumen

La investigación antropológica se efectúa construyendo una realidad a partir de una interpretación de la parábola mística de Los Monos, que busca corregir aquello que se mal entiende en relación con el trabajo infantil en un contexto cultural específico.

De Nikko a las orillas del Paraná: re-escritura de una parábola

En el Departamento San Ignacio se inicia la región del Alto Paraná, caracterizada económicamente por el predominio de cultivo de coníferas, cuya producción se encadena verticalmente unos 70 Km. al Norte, en las plantas de pasta de celulosa y tableros de fibra ubicadas en Puerto Esperanza y zona aledaña. No hablar del propio sufrimiento o la propia opresión, no escucharla y hacer que no la vemos, es como un modo de anular el conflicto y sobrellevar una vida plagada de contradicciones.

Introducción

Es necesario abrir un debate sobre las limitaciones estructurales para cumplir la voluntad de erradicar el trabajo infantil expresada a nivel internacional por la Organización Internacional del Trabajo y a nivel nacional del por el Programa Nacional de Erradicación del Trabajo Infantil Rural (CONAETI 2001). ¿Es verdaderamente posible erradicar el trabajo infantil en la minería, considerado una de las “peores formas de trabajo infantil” (OIT) en la extracción de gemas del NE argentino?

La investigación de campo realizada, permite afirmar

que la explotación de mano de obra infantil es la forma en que las unidades domésticas del lugar de estudio logran su reproducción social, en tanto se trata de población marginada de los proyectos de desarrollo hegemónicos localmente: en la micro región de Argentina en frontera con el Sudoeste brasileño y el Sureste paraguayo, entre 1988 y 2002, se dio un aumento exponencial de las superficies reforestadas con pinos, destinados a producir pasta de celulosa y derivados de la madera.

En el lugar de estudio hay 7 yacimientos de geodas en producción. De este total de yacimientos, 4 son explotaciones formalizadas, con tenencia del suelo y derechos del subsuelo regularizados, que extraen piedra regularmente. Tres de ellos están montados como atractivos lugares de visita para el turismo (se pueden recorrer pequeños túneles, tienen cultivo de plantas acuáticas y peces en las cavas que exhiben geodas en el basalto). Al momento del trabajo de campo, el cuarto yacimiento formalizado estaba abandonado. Un quinto yacimiento formalizado, lo fue como parte de un proyecto de desarrollo de la cooperación internacional, y si bien tiene regularizada su situación tributaria, la cooperativa que debía explotarla atraviesa una grave crisis. Finalmente existen dos yacimientos informales, que son simples conjuntos de pozos abiertos en tierras de propietarios ausentes, sin permiso del propietario de la tierra ni

derecho sobre el subsuelo, de donde se extraen piedras preciosas con herramientas de uso corrientes en casas rurales: palas, cortahierros y a veces con la simple percusión de piedra contra piedra. La forma de explotación predominante en todos los yacimientos es a cielo abierto. Las gemas que se extraen son calcedonias con y sin cristales, amatista, cuarzo hialino, cuarzo ahumado, cuarzo rosado y citrino (falso topacio).

La cantidad de mano de obra ocupada varía según se trate de los emprendimientos de la economía formal o informal y también es cíclica, en relación con las temporadas turísticas. A modo de estimación, en la minería formalizada hay 100 ocupados directos permanentes, 30% de esa fuerza de trabajo realiza trabajo minero en sí, incluida la talla de gemas que la realiza una mujer. En las tareas no mineras (comercialización, guía turística) 98% de las ocupadas son mujeres.

En la minería informal, en tanto, 32 familias son las que reconocen dedicarse a la actividad minera durante todo el año, lo que permite afirmar que 128 personas están involucradas en la minería informal, siendo fuerza de trabajo infantil el 67% de la mano de obra utilizada.

Tanto en la minería formal como en la informal, la cantidad de ocupados varía estacionalmente en las temporadas de turismo, llegando a duplicarse en Semana Santa y el receso escolar del invierno (Julio de cada año).

Los niños mineros de Wanda son predominantemente varones entre 7 y 11 años que realizan su trabajo en el contexto de sus familias y procuran el beneficio para sí (se compran zapatos, ropa, juguetes o comida). Junto a algunos hombres jóvenes (entre 15 y 50 años) son quienes realizan el trabajo minero (destape del basalto y extracción de gemas).

El trabajo se realiza en pequeños pozos rodeados de pinares donde se concentra humedad, lo que aumenta la posibilidad de accidentes traumáticos y derrumbes. Otros riesgos laborales típicos del pozo minero son

picaduras de víboras y exposición a vectores (varias clases de mosquitos y roedores).

La comercialización se realiza inmediatamente y casi sin elaboración.

Las vendedoras callejeras prefieren comprar gemas a niños. Su argumento es claro: *“los niños venden más barato”*, hecho cierto, ya no contabilizan en el costo de su fuerza de trabajo. Cuando no consiguen una compradora mayorista son ellos mismos quienes comercializan las piedras, ofertándolas a los automóviles de turistas en platos de chapa enlozada.

Durante el trabajo de campo entre 2004 y 2005 hubo tres accidentes de tránsito con niños mineros en la circunstancia de correr los automóviles de los turistas, uno de ellos fatal.

Todos los chicos de la calle de las piedras reparten el tiempo de trabajo en el pozo minero y la oferta a turistas en la calle con la asistencia a la escuela pública elemental.

Hablar de cómo les va en la escuela los avergüenza: repiten los grados recurrentemente y dejan la escuela a los 14 ó 15 años habiendo cursado como máximo la mitad del ciclo escolar (los varones dejan la escuela antes que las niñas).

Las maestras atribuyen “el fracaso” a la mala alimentación durante la primera infancia y a la falta de incentivo de las familias que *“no valoran la importancia de escuela”*. A estas razones podríamos sumar el estrés y la fatiga producidas por el trabajo en un cuerpo en desarrollo y con carencias nutricionales.

Esta infancia y esta forma de trabajo infantil no son la única forma de ser niño en Wanda, porque en su estructuración están presentes una condición étnica, el género y la clase social. Esta infancia de calle y minera es la infancia de los varones criollos con padres aptos para el trabajo que no lo tienen, están ausentes o tienen un empleo temporario. Sólo ocasionalmente algunas niñas dejan el trabajo doméstico para procurar dinero en la calle.

Quizás porque no dejan de asistir a la escuela ni trabajan bajo un régimen de contrato laboral para un tercero, es difícil establecer cuántas horas trabajan y cuál es la medida en que el precoz ingreso al trabajo incide en la reproducción de la pobreza y la exclusión. Ellos no se quejan y nadie a su alrededor parece verlos. El hecho que estén vinculados al trabajo y procuren su dinero es visto por sus padres y por la comunidad como una enseñanza positiva: les están transfiriendo habilidades de supervivencia, “*ya que el día de mañana, quién sabe... como no les va bien en la escuela...*”. Sus padres han trabajado también desde los 4 ó 6 años. El trabajo de “*limpiar patios*”, “*carpir*” o “*ayudar en las cosechas*” son ámbitos conocidos y en los que todos los miembros de la familia tienen habilidades reconocidas. Así, los padres o adultos a cargo suelen fomentar la permanencia en el ámbito del trabajo porque es un ámbito próximo, donde se conocen las reglas y donde el beneficio es inmediato. Una madre nos dijo: “*Yo se que dejo a Rodrigo en la calle mientras voy al centro y cuando vuelvo ya tengo \$5 para la carne*”.

El trabajo infantil minero en Wanda debe ser también considerado en su dimensión histórica y en el contexto sociocultural en que acontece. La mano de obra infantil es constitutiva de la economía provincial, especialmente por las características socioeconómicas que imprimió a la sociedad provincial la organización del trabajo en las chacras. Según una investigación de Martha Palomares (1975) fue hacia 1926 que la Ley de Colonización N° 4.167 estableció como normales los lotes de 25 Has. para las chacras como las creadas en el Municipio de Wanda. Sin embargo, “*la determinación del tamaño normal de los lote en 25 Has. no se basaba en un cálculo racional de la rentabilidad media de la inversión. La medida aludida presenta serios inconvenientes por cuanto no contempla la proporción de tierra efectivamente utilizable, coeficiente variable según las zonas. (...) por añadidura, hacía tiempo que los mejores tierras de Misiones estaban en manos particulares. De acuerdo con estos hechos, no cuesta deducir que la utilidad de un lote normal tuvo consecuencias desfavorables sobre la rentabilidad de las explotaciones desarrollados en ellos*”.

Slutzky (1975) también considera que en Misiones, el lote de 25 has. está por debajo de la unidad económica y no permite una capitalización adecuada del grupo familiar instalado. De modo que “*si bien la colonización oficial y privada permitió el asentamiento de una capa numerosa de pequeños y medianos productores (entre 1914 y 1937 se instalado alrededor de 12.000 nuevos productores), la escasa dimensión de sus unidades no les permitió capitalizarse ni desarrollar la suficiente diversificación como para lograr plena ocupación e ingresos adecuados*” (citados por Gabriela Schiavoni (1995: 66).

Estas características de sub-capitalización de las unidades de producción, hizo que tendieran a incrementar su rentabilidad mediante la autoexplotación de fuerza de trabajo doméstica, que “*naturalmente*” incluye trabajo infantil. La necesidad de la participación de los niños en el proceso de trabajo para asegurar la capitalización y la reproducción de las unidades domésticas es encendidamente defendida por los líderes del Movimiento Agrario Misionero, como un valor positivo de la cultura campesina en Misiones (Diario Primera Edición 26/7/2005:1 y 6). El uso de mano de obra infantil como parte de la mano de obra disponible en las chacras es común a la infancia de los colonos y de los criollos sean estos propietarios del predio, ocupantes o trabajadores temporarios en las cosechas.

Este análisis histórico nos permite comprender cómo el trabajo rural infantil en Misiones está atado a la estructura de la organización económica, en tanto la autoexplotación es la base para la reproducción simple y ampliada de los pequeños propietarios y trabajadores rurales. Esto es, puede ser que el trabajo infantil minero en Wanda sea una forma de trabajo relativamente reciente. Pero los padres y los abuelos de los niños actuales han sido también trabajadores infantiles en el agro. Esta saga de niñas y niños inmersos en la explotación, en la absoluta miseria o en un borde de inclusión precaria del asistencialismo, el clientelismo o el filantropismo, se repite y se repetirá en tanto no se modifiquen esas condiciones iniciales. Sin esa modificación, no hay erradicación del trabajo infantil posible que pueda tener continuidad histórica.

Otro de los problemas conceptuales que la práctica del trabajo infantil minero en Wanda trae a nuestra consideración es si el trabajo infantil no asalariado, donde el mecanismo por el que se establece el precio es semejante a una dádiva o una propina, es una forma de explotación semejante a aquellas en que un adulto interfiere en la administración de la fuerza de trabajo infantil y que, por lo tanto, están prohibidas por ley. Definitivamente sostengo que son dos formas diferentes del mismo fenómeno, ya que, al menos para los niños criollos el resultado final es el mismo: vulneran el derecho a la salud, la educación y al pleno desarrollo de los niños y en tanto inhiben la formación de capital humano, contribuyendo a la reproducción de la miseria y la exclusión.

Los países del MERCOSUR y Chile, realizan periódicamente encuentros de las Comisiones Nacionales para la Erradicación del Trabajo Infantil. Estas Comisiones Nacionales fueron creadas a consecuencia de la suscripción nacional de los Convenios OIT 138 y 182. De las políticas públicas que la CONAETI promueve a nivel nacional y las comisiones MERCOSUR a nivel regional, a Wanda, sólo llegaron una serie de afiches y autoadhesivos con una foto de un niño cargando ladrillos en una obra en construcción con la inscripción: “El trabajo es cosa de grandes”. Uno de estos afiches está pegado en el Puesto de Salud del Puerto Wanda. El efecto local del afiche no fue que los niños mineros dejen de trabajar, sino que los que trabajan y sufren accidentes no sean llevados por sus padres a la unidad de atención primaria de la salud, por temor a ser reprendidos. Estas acciones y los documentos oficiales de OIT y la CONAETI sobre trabajo infantil lo representan como una “enfermedad infecciosa” más que como un proceso social que da una solución inmediata a la supervivencia. Y que como tal, está arraigado en una historia de relaciones sociales, que es necesario transformar si se quiere “erradicar” o “prevenir” este “flagelo de la infancia”.

El estilo prescriptivo de estos documentos condiciona firmemente el contenido de las leyes y los programas nacionales de políticas públicas hacia la infancia trabajadora. Del mismo modo que orienta su definición semántica y condena al trabajo infantil en investiga-

ciones sociales que se realizan en términos, muchas veces, fuertemente etnocéntricos (Outomuro y Mas-trangelo en prensa).

Otro de los prejuicios que creo necesario deconstruir es la asociación “vida de calle” = “exclusivamente aumento del riesgo y la vulnerabilidad de la infancia”. En varias investigaciones y documentos oficiales se afirma “la calle involucra en situaciones de violencia, si no que también resulta condicionante de su participación en otras relaciones sociales” (Macri 2004:238). En mi experiencia de campo, la observación de las situaciones de calle de los niños/as solos dio lugar al juego desinhibido, la expresión creativa, la socialización entre pares y la expresión de la sexualidad. Dos situaciones de campo ilustran este carácter positivo de la socialización entre pares en la calle: una salida a refrescarse en el arroyo y los momentos de descanso entre la oferta de piedras, en los que varones y mujeres dibujan con piedras sobre la calle.

Dibujando sobre la calle

Mi propuesta, compartida parcialmente por otros investigadores (Landini et al 1999; Willis 1988) es revisar algunas tensiones internas a las definiciones ya concensuadas de modo de permitir, también, la valorización positiva de algunos aspectos del trabajo como “aprendizaje para la vida”, especialmente en las familias que constituyen una unidad doméstica, donde se produce y se consume. En este sentido, el “trabajo infantil” en la unidad doméstica es el espacio donde los hijos de peones rurales y también los hijos de pequeños propietarios, aprenden habilidades para su inserción social posterior que no pueden adquirir en la escuela (v. gr. manejo del machete). En el caso de estudio, creo que la “pobreza” y determinadas situaciones coyunturales de crisis, no aparecen como determinantes del trabajo infantil, sino que éste tiene lugar como una forma pre capitalista de inserción laboral. Es decir, como parte de la socialización familiar propia de la organización local de la fuerza de trabajo. Más allá que la renta sea o no significativa, el trabajo infantil se valora como parte del proceso de aprendizaje de un rol social como trabajadores (obrajero, campesino o colono); de habilidades ma-

nuales y cognitivas, pero también de manejo grupal, administración familiar y cultura de clase (cfr. Willis 1988). En el caso de Puerto Wanda, es necesario remarcar, contra el prejuicio o la experiencia de otros investigadores del trabajo infantil y la retórica de los documentos oficiales, que las familias donde sus hijos trabajan no necesariamente maltratan ni se desentienden de las actividades de los niños fuera del hogar. De hecho, muchos niños trabajan en la calle junto a sus madres.

Breve descripción de la región

La región del Alto Paraná, en la provincia de Misiones, es un área de gran diversidad biológica. En ella, el Departamento de Iguazú presenta un gran porcentaje de áreas protegidas: en él conviven en 276.900 Has. algo más de 79.356 Has. de áreas nacionales, provinciales y privadas de reserva (aproximadamente el 30% del territorio del Departamento) con 124.639,7 Has. de bosque implantado (45% del territorio) con predominio de las especies pino taeda y elliotis (Censo Nacional Agropecuario 2002). El principal destino final de esta producción forestal es la producción de pasta de celulosa y elaborados de la madera. Los datos suministrados por el Censo Nacional Agropecuario (2002); el Censo Nacional de Población Hogares y Viviendas (INDEC 2001) e investigaciones recientes (Mastrangelo 2005) permiten inferir que entre 1990 y 2000, la intensificación forestal y las condiciones macroeconómicas se han combinado de un modo que se ha concentrado la propiedad de la tierra, perdiéndose explotaciones minifundistas de colonos. Entre otros datos que describen este proceso, tenemos que entre los dos Censos Nacionales Agropecuarios (es decir, entre 1988 y 2002) en Iguazú se redujo el 30% de la cantidad de explotaciones agropecuarias, aunque la cantidad de hectáreas en producción aumentó 43%. Otro dato relevante es que a 2002 las explotaciones de más de 1.000 has, que son el 3% del total de explotaciones del Departamento, concentran en 92% de la tierra en uso agrícola. Respecto de la organización de la población, es notable que entre el Censo 1991 y el 2001

perdieron población permanente las Colonias Gobernador Lanusse, Colonia Helvecia y Puerto Península, elevándose consecuentemente la densidad poblacional urbana, que en caso de Wanda pasó de 19,33 Hab./Km² a 27,4 Hab/ Km² (INDEC 1991 y 2001).

La organización social actual de la localidad de Puerto Wanda refleja esa realidad. Su posición geográfica presenta características de una comunidad periurbana donde la población económicamente activa, está ocupada en empleos precarizados de los medios rural y/o urbano. Allí, un barrio como el Piedras Preciosas ha absorbido aproximadamente 120 familias de migrantes rurales, otrora cosecheros de cultivos perennes, actualmente beneficiarios de planes sociales (v.gr. Planes Jefes/as de Hogar, Secretaría de Desarrollo Social de Nación). Entre las carencias de la comunidad, está la desnutrición infantil. A 2004, el Puesto de Salud de Puerto Wanda tenía en vigilancia sanitaria 200 casos de desnutrición aguda en menores de 5 años visión que complementa la problemática de las particulares trayectorias escolares (ingreso tardío, repitencia, sobriedad, etc.) y el trabajo infantil informal en minería de piedras preciosas.

Las principales industrias forestales en la zona son APSA y LIPSIA. Dos empresas que, cada cual a su manera, dicen ejercer la “responsabilidad social empresaria”. La “responsabilidad social empresaria o corporativa”, propone como alternativa frente al retiro del Estado neoliberal de responsabilidades sociales básicas, que este tercerice, en las empresas y ONG algunos objetivos de las políticas públicas (Ribeiro de Souza 2005). Se trata de un concepto acuñado en una reunión en la que participaron representantes de las cámaras sectoriales representando a corporaciones económicas de origen europeo con inversiones en todo el mundo (Green Paper 2001) en base al cual, se propone mediante la articulación y movilización de recursos de las empresas para atender demandas priorizadas por la política pública, en co gestión entre el Estado, la sociedad (ONGs) y las empresas. En América Latina, el concepto fue “bajado a terreno” por el Instituto Ethos (Brasil) que lo promocionó como una reformulación de los estilos de gerenciamiento que incluyen la reflexión ética, la sustentabilidad ambien-

tal y, sobre todo, el compromiso del sector industrial con el desarrollo social equitativo en contextos severos de exclusión.

En campo puede verse que el esquema triangular que vincula Estado, sociedad y empresa es demasiado simple y que en cada proyecto estatal o de una ONG que financia una empresa cada uno de los vértices del triángulo, se presenta como un monstruo de múltiples cabezas con sus propias racionalidades, donde el interés colectivo queda subordinado a fines más inmediatos. En el caso de APSA, la inversión social en el Área de Primaria de Impacto que publicita es la subvención al Instituto Educativo Los Lapachos, una escuela a la que asisten los hijos de los empleados jerárquicos que tienen relación laboral directa con la empresa. El financiamiento parcial de esta institución educativa atiende una demanda interna del personal jerarquizado de la empresa de tener en Puerto Esperanza una educación laica y de calidad para sus hijos, dando así solución a un conflicto interno al proyecto productivo pero con una utilidad limitada para “la comunidad”.

En el caso de los contenidos ambientalistas que difunde la Fundación APSA, sus acciones se orientaron a atender reclamos de parte de organizaciones ambientalistas, con capacidad de acción supra local, como la Fundación Vida Silvestre Argentina (filial argentina del proyecto global WWF). Podemos decir que la acción política de la empresa se propone mantener acotados los impactos socioambientales negativos que describimos up supra, en el Área Primaria de Impacto, mientras que sus acciones que incluye como logros de Responsabilidad Social Empresaria (la certificación de las normas ISO 14.001:1996) se orientan a generar alianzas que eviten la nacionalización o internacionalización de demandas que puedan afectar la inversión.

La práctica de la Responsabilidad Social Empresaria se monta en un espacio no regulado de interés colectivo, que la empresa tiende a manipular políticamente, por lo que la atención a las demandas o problemas inmediatos de la comunidad no es necesariamente tenida en cuenta.

¿En cuál sentido los pobladores no hablan?

Cuando digo “los pobladores del Piedras Preciosas no hablan” digo que no lo hacen para expresar ni el conflicto por la tierra que referí más arriba, ni demandando a los gobernantes por su pauperización. Podría decir que el modo en que “hablan” y los conflictos que expresan colectivamente se montan en una clasificación étnica altamente significativa: la segregación entre “colonos”, “criollos” y “paraguayos”.

La diferenciación entre estos grupos de actores sociales es producto de una construcción sociohistórica, que se recrea en las interacciones cotidianas. Por ejemplo, Marthita es hija de “colonos”, que ya no son polacos de nacimiento, pero trabaja en una contratista forestal como liquidadora de jornales. Para ejercer este rol, hace valer su matrimonio con un “paraguayo” (hijo argentino de padres paraguayos) y no alardea ni de la chacra de sus padres en Eldorado (que heredaron sus hermanos varones) ni de sus padres gringos. Es suya la expresión “*simpático para ser polaco*”, que aplica como guiño frente al “*personal de empresa*” en la que trabaja, compuesto mayoritariamente por “*criollos-argentinos-negros*” y “*paraguayos*”.

Lo que “hablan” los pobladores de Wanda es, casi constantemente, una resignificación de este conflicto étnico, fundante de las relaciones de clase en la sociedad local. Los comentarios sobre el comportamiento de “los otros” son pendulares respecto de los arquetipos del *negro* (que es vago, flojo para el trabajo, oportunista) y el *polaco* explotador (maltrata a los empleados, no les paga en término). El Puerto Wanda es casi el patio de atrás de Wanda (centro). Si bien la colonización oficial del área, a fines de la década de 1920, ingresó por la vía navegable del Paraná, construyendo el puerto, la colonia fue fundada 38 Km. hacia el NE, dentro del territorio, manteniéndose el puerto como sede de obrajes de la madera que se extraía y residencia de obreros forestales (hacheros, jangaderos), portuarios y sus familias. Es decir, la ocupación del territorio del municipio fue de oeste a este, del Puerto a la Colonia Gobernador Lanusse.

En el Puerto, mantuvieron su residencia los “*mensú*”, mientras que los pequeños productores agrícolas de origen polaco y ucraniano se radicaron en sus chacras de la colonia. Wanda centro, creció como sede del municipio, como centro comercial de acopio, provista y servicios (sobre todo educación) para los colonos de Lanusse.

Por otra parte, en la escuela local se está instaurando un *habitus* (Bourdieu y Passeron 1977) reproductivista de la subordinación. Sin embargo, valga señalar que a diferencia del enfoque reproductivista althusseriano, en esta escuela, la subordinación no encarna el *habitus* por aprender elementos que puedan usarse en roles productivos si no todo lo contrario: la subordinación se reproduce porque padres, maestros y alumnos consideran que la escuela no permite ingresar a la meritocracia local. Aquí, “*no aprender nada*” es la forma de la reproducción de las desigualdades. De este modo, podemos afirmar que la adecuación al sistema capitalista del sistema educativo (en términos de Bowles y Gintis 1985) no tiene lugar ni por lo cognitivo ni por el disciplinamiento comportamental, sino logrando “el fracaso escolar” de los/as niños/as.

Pero “la escuela Bertoni” del Puerto es también una institución donde se gesta resistencia. El conflicto entre las *madres criollas* y las *maestras/os colonas/os* muestra que no todo es reproducción, aunque la resistencia de *los negros*, tampoco responde a la ortodoxia de la teoría althusseriana. El conflicto, como modo de resistencia, es decir como “forma espontánea de conciencia de clase” (Baudelot y Establet 1976:156) estaría impugnando, no sólo los contenidos académicos de la escuela local, si no también la aptitud moral de los maestros para educar. Generando por ahora, como única alternativa a una posible mejora en la inserción social por educación, el ingreso precoz al trabajo rural y minero y su socialización del tipo “aprendiendo a trabajar”, lo que implica, las más de las veces, renunciar a cualquier modificación del *status quo*. Es decir que esta forma de resistencia expresa conflicto social dentro de la escuela, pero no garantiza la igualdad de derechos. Sin embargo, el trabajo infantil y la cultura callejera asociada, el rechazo a la escuela como institución educativa y en su misión moralizante, muestran que la reproducción no

ocurre ni mecánica y ordenadamente en ninguna institución social ni fuera de ella. Esta es otra de las razones por las que el trabajo infantil, tal y como ocurre en la calle de las Piedras Preciosas, no entra en la definición oficial, ya que ésta ignora que está produciendo algo más que dinero: una cultura étnica, relaciones y jerarquías familiares, posiciones de clase y de género.

El proyecto

Así las cosas, intenté asociar mi trabajo en terreno con otra de las instituciones locales: la Guardería del Niño Jesús. Inspirada en una experiencia en el nordeste brasileño preparé el proyecto de intervención “De la Selva: Vivero y Circo”, basado en la investigación de la beca postdoctoral de CONICET.

El objetivo general del mismo fue sustituir el ingreso proveniente de la venta callejera de minerales, mediante la producción familiar de plantines de árboles y plantas ornamentales nativas. Esta producción evitaría el alto riesgo para la salud e integridad física de los niños del trabajo minero, remediaría la reducción de la biodiversidad causada por el monocultivo de coníferas y a la vez rescataría y valorizaría conocimientos tradicionales sobre el ecosistema nativo en las comunidades rurales y peri-urbanas del Alto Paraná, como instrumento de desarrollo socioeconómico y de protección de los recursos de biodiversidad.

¿Qué hacer?

¿Para qué y para quiénes estoy investigando si el Estado no ve el trabajo infantil del mismo modo que lo puedo comprender en terreno, si la empresa no escucha que la intensificación forestal concentra la propiedad y expulsa pobres del campo y que ese es un impacto social que requiere remediación y mis posibles aliados locales navegan entre la indiferencia, la reproducción de desigualdades y la subordinación (en realidad, creo que “su” conflicto es reproducir las diferencias étnicas que los separan?

Esta pregunta provocó un movimiento subjetivo, que hizo temblar y caer el marco teórico y metodológico

del proyecto de investigación presentado a CONICET.

Lo más genuino del trabajo de campo con niños se perdía al tratar de formalizarlo con instituciones o darle sistematicidad con las técnicas que conocía (transcripción de registros de audio, análisis de texto, de redes, etc.). Cada visita al campo contuvo experiencias personales estremecedoras y felices. Estando en la calle me llevaron a bañarme en el arroyo, a armar casitas bajo los árboles, a cebear tereré en verano y mate de leche los días fríos, le enseñaron a mendigar y a vender a mi propio hijo, me dieron de comer y me mostraron los proyectos que tenían basados en su trabajo. Cuando la intimidad progresaba de la conversación a la entrevista, las respuestas se hacían formales y la seriedad de unos hacía estallar en carcajadas a los otros espectadores. El día que intenté entrevistas individuales, generé una escena de celos y burlas de los no invitados y un enfrentamiento del que tuve que dar cuenta.

Realizaba trabajo de campo en la calle con los niños con la sensación de estar rodeada de flores frescas que se marchitaban en el viaje de regreso y exhibía en textos académicos entre dos vidrios, con formato de flores disecadas.

La lectura de algunos textos del psicoanalista inglés Donald Winnicott, me mostró la necesidad de poner en primer plano el juego y a la expresión creadora de las fantasías para asir aquello que yo sentía que se marchitaba al ser representado en los textos. El juego para Winnicott no es el juego reglado, sino “la capacidad de operar en un área intermedia, sin límites, en la que la realidad del afuera y la del adentro se confunden en la experiencia vivida” (Winnicott 1991:15). El juego tiene en común con la fantasía y el sueño que es un acontecer puro que hace reversible el tiempo y el absurdo. Pero se diferencia de ellos porque con él, las personas podemos abandonar el soliloquio y “ganar gracias a la superposición de la fantasía ajena con la propia”. De modo que genera una situación de experiencia compartida en el terreno de la fantasía (Winnicott 1991:45).

Así la teoría, generar un espacio de juego en la calle fue exponer las diferentes subjetividades e historias personales en el juego social del barrio. Un escenario de interacción no comunicable verbalmente, pero que constituye un trasfondo de comunicación silenciosa, que hacía visible para mi y sometía a testeo de otros adultos diferencias subjetivas en la construcción de los arquetipos sociales en conflicto, improvisados por lo/as niño/as. Al estar en la calle, el juego de creación colectiva incluía a los que querían participar por el tiempo que pudiesen.

“Se puede decir que jugar contiene un punto de saturación, que depende de la capacidad de contener una experiencia” (Winnicott 1991:17). Llegada a esta instancia de saturación del juego, cuando sentía que no lográbamos nada más, les propuse pasar de la improvisación de personajes a la construcción de la acción dramática.

“Si no hay conflicto no hay dramaturgia” fue lo primero que aprendí de la actriz Mariel Albó. Por eso, el primer ejercicio fue grabar los insultos, los improperios y las peleas. Luego, con herramientas de creación colectiva dispersas en el teatro de la improvisación (Augusto Boal) el Teatro del Oprimido (Enrique Buenaventura) y Comedia del Arte (Molière) los antagonismos expresados en la calle tomaron forma de texto dramático. El orden surgió de colocar en un texto los conflictos que habían ido surgiendo entre los personajes improvisados.

La estructura dramática de “Sueño verde”, el primer espectáculo del Circo de la Selva, es una sucesión de tres sketches hilados por la figura de un Presentador. En el primero se encuentran “El Borracho” y “La Loca”, en el segundo “La Jipa” y “La Chacrera”, en el tercero y último “El Gurí minero” y “El Turista”. La actuación de los personajes fue marcada con herramientas de la técnica del *clown*, cuya principal característica es buscar, mientras transcurre la acción, la complicidad del público.

A la idea de Winnicott de que “el juego es transformación del objeto, de que a través del juego el niño se ocupa en forma creativa de la realidad externa (...), lo que produce un vivir creador y lleva a la capacidad

de sentirse real y de sentir que la vida puede ser usada y enriquecida”, sumé mis conocimientos de plástica e ideas prácticas de la titiritera Sandra Rojas. Así fue que seleccioné materiales de desecho para trabajar, lo que aportó materialmente la idea que el juego permite manejar la agresión y la destructividad, a la vez que “matar y revivir” simbólicamente (Winnicott 1991:81). Bastó con comprar pinturas, cinta adhesiva, cola vinílica, pinceles y papel higiénico para completar las posibilidades que les dieron la ropa usada, las cajas de cartón, palos, botellas descartables y envases tetrabrik.

El juego es uso de símbolos, elaboración imaginativa y actividad creadora (Winnicott 1991:80), por ello en el juego dramático del Circo de la Selva la basura y los desechos se transformaron en títeres de marote. La elaboración plástica de cada personaje (selección del material del pelo, de la cara, de la ropa y los accesorios, de las posibilidades de movimiento) permitió re discutir colectivamente las decisiones tomadas al momento de la creación discursiva del personaje.

La víbora coral

El proceso creador de dos de los títeres demuestra las potencialidades metodológicas de este tipo de trabajo en el contexto etnográfico. Uno de ellos es el caso de “La Víbora de Coral”, un personaje secundario de la escena final. La misma fue construida engarzando fragmentos cilíndricos de botellas descartables con ganchos mariposa. Una vez revestida con papel engomado, estaba lista para ser pintada. El problema que surgió en esta instancia fue ¿cuál era la secuencia de colores que tenía esa víbora? El debate fue agotador e interminable. Hasta que uno de los chicos, “El Negro” salió con la bicicleta sin decir palabra. En aproximadamente media hora estaba de vuelta aportando al grupo la evidencia que acabaría con el debate: un fragmento de coral pichón que mató de un pie-drazo en uno de los pozos donde habitualmente extrae geodas.

En esta situación de juego, la realidad se impuso abruptamente evidenciando uno de los riesgos ocupacionales más serios del trabajo que estos niños realizan. Consultada una bióloga de la Administración de

Parques Nacionales sobre la especie aportada, no dejó dudas: *Micrurus altirostris*, Mboi-chumbé o Coral verdadera.

El Borracho

El otro ejemplo surge de la construcción de “El Borracho”. Pero en este, el eje central es el objeto real como disparador de la fantasía y como instrumento que permite medir las condiciones de confianza que posibilita el etnógrafo en el trato con los informantes. Siguiendo nuevamente a Winnicott la actividad creadora es posible “si el niño tiene confianza en alguien, o se ha vuelto confiado en general, gracias a que ha tenido una experiencia adecuada de buenos cuidados (...) los cuidados inadecuados, al generar desconfianza, reducen la capacidad para el juego” (1991:80). Cuando definíamos cuáles serían los materiales en base a los que construiríamos “El Borracho” no nos costó encontrar los envases de vino vacío, con total sinceridad, una de las chicas dijo: “en el fondo de casa hay más cajitas de vino que de leche”.

A modo de cierre trataré de responder cuál de los monos sabios creo elegí ser en este proceso de investigación. Si todo trabajo etnográfico tiene la forma de un viaje al propio *self* del antropólogo, diré que, en este viaje ayudé a construir una interpretación de la realidad que viví para que los que “no ven, no hablan o no oyen”, tengan la oportunidad de corregir aquello que mal entienden.

Referencias

- BAUDELLOT, Ch y R ESTABLET (1976). "La escuela capitalista en Francia". S. XXI. Madrid.
- BOURDIEU, P y PASSERON (1977). "La reproducción." Laia. Barcelona
- BOWLES, S y H, GINTIS (1985). "La institución escolar en la América capitalista". S. XXI. Madrid.
- CHEJTER, Silvia (2001). "La niñez prostituida". UNICEF Argentina. ms
- CANTER, Larry (1998). "Manual de Evaluación de Impacto Ambiental". Interamericana. España.
- COHN, Clarece (2005). "Antropología da crianza". Coleção Passo a passo. Jorge Zahar editor.
- CONAETI (2001). "Programa Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil Rural". Comisión integrada por el Ministerio de trabajo, empleo y seguridad social, la Comisión Nacional para el Erradicación del Trabajo Infantil, la Unión Argentina de Trabajadores Rurales y Estibadores (UATRE) y la Federación Agraria Argentina (FAA).
- Da Silva, Mauricio Roberto. "Trama doce-amarga: (exploração do) trabalho infantil e cultura lúdica". Ijuí. Ed. Unijuí. São Paulo. Coleção Paidéia.2003. 356 pág. ISBN 85-271-0612-4.
- Diario Primera Edición (2005). "Ayudan a la economía familiar". Pág 1 y 6.Posadas. Misiones. 26/7/2005
- Feldman, Silvio, Emilio García Méndez y Hege Araldsen. "Los niños que trabajan". UNICEF. Argentina. Ms.1997
- LARRAIQ, Marcelo (1994). "Ypitumã. Construcción de la persona entre los Mbya-Guaraní". Editorial Universitaria de Misiones. Posadas, Argentina.
- OUTOMURO, Delia y Andrea MASTRANGELO . "Una aproximación al concepto de persona en la filosofía y la antropología social". En Quirón. Fundación Mainetti. Buenos Aires. ISSN 0325-2345. 2008.
- República Argentina Censo Nacional Agropecuario. INDEC. Secretaría de planificación económica. Ministerio de Economía. (1988). "Censo Nacional Agropecuario. INDEC". Secretaría de planificación económica. Ministerio de Economía. 2002.
- "Actualización diagnóstica sobre el trabajo infantil en Argentina". IPEC. Ministerio de trabajo, empleo y seguridad social. 2002b
- SEGEMAR. "El potencial gemológico de la Argentina". Buenos Aires. Ms. 2002
- RIBEIRO DE SOUZA, Patrícia. "A iniciativa privada e o espírito público: o projeto Pirapama: Nossa Mata Nosso Rio como expressão de responsabilidades social corporativa". Ms. UFRPe- Bolsista pesquisadora FUNDAJ. Recife, Pernambuco, Brasil. Ms 2005
- ROHDEN, F. "Filantropia empresarial: a emergência de novos conceitos e práticas". In: Anais do Seminário Empresa Social, São Paulo, 1996, p.46, citado em ASHLEY, P. A., Responsabilidade social corporativa e cidadania empresarial: uma análise conceitual comparativa, paper apresentado no ENAMPAD, 2000.
- Schiavoni, O. M. Gabriela. "Colonos y ocupantes. Parentesco, reciprocidad y diferenciación social en la frontera agraria misionera". Editorial Universitaria de Misiones. Posadas. 1995ª. 235 pág. ISBN 950-766-032-1
- SCHIAVONI, Lidia et alia (2001). "Informe sobre la prostitución infantil en la ciudad de Puerto Iguazú". Luz de Infancia. Iguazú, Misiones. Ms.
- WILLIS, Paul (1988). "Aprendiendo a trabajar. Cómo los chicos de clase obrera consiguen trabajos de clase obrera". Akal. Madrid.
- WINNICOTT, Donald (1991). "Exploraciones psicoanalíticas I". Paidós. Buenos Aires .
- WINNICOTT, Donald (2003). "Juego y realidad". Gedisa. México.

esta revista se edita con el auspicio de:



Próximamente...

**Revista Virtual REDESMA
junio 2009
Vol. 3(2)**

TEMA: Aprovechamiento sustentable de bosques

Se recibirá como colaboración artículos científicos, resultado de investigaciones específicas relacionadas con el tema, los que serán sometidos a la revisión y dictamen del Consejo Editorial. Se seleccionarán artículos de estudiantes universitarios, técnicos y profesionales, así como también de experiencias institucionales que se hayan desarrollado dentro de esta temática.

Se publicará:

- **Reseñas de libros, revistas y otros documentos, además de programas de conservación e investigación.**
- **Tesis de maestría y doctorado relacionadas al tema.**
- **Semblanzas de instituciones académicas, instituciones de investigación, profesionales, comunitarias, etc.**

Se destacará:

- **Artículos publicados en revistas, libros y otros (citando adecuadamente su origen, autorías, derechos, etc.)**
- **Experiencias de colaboración entre diferentes actores.**

Fecha límite para entrega de artículos, reseñas y colaboraciones:

29 de mayo de 2009

Envíos a: revistaredesma@cebem.org