

El oro

V E T A S  
29



PRESIDENTA

María Isabel Monroy Castillo

SECRETARIO ACADÉMICO

Sergio Cañedo Gamboa

SECRETARIA GENERAL

Luz Carregha Lamadrid

Revista de El Colegio de San Luis,

Vetas · año x • número 29 • julio a diciembre de 2008

DIRECTOR

Juan Carlos Ruiz Guadalajara

CONSEJO EDITORIAL

Luis Aboites

José Antonio Crespo

Jorge Durand

Luis González y González †

Carmen González Martínez

Mervyn Lang

Oscar Mazín Gómez

Antonio Rubial García

José Javier Ruiz Ibáñez

Javier Sicilia

Valentina Torres Septién

Eric Van Young

DISEÑO DE MAQUETA Y PORTADA

Ernesto López Ruiz

La Revista de El Colegio de San Luis, Vetas, es una publicación semestral de El Colegio de San Luis, A.C., Instituto de Investigación del Sistema conacyt, enero a junio de 2008. Los derechos de reproducción de los textos aquí publicados están reservados por la Revista de El Colegio de San Luis, Vetas, D.R. Toda colaboración o correspondencia deberá dirigirse a Revista de El Colegio de San Luis, Vetas, Parque de Macul 155, Fracc. Colinas del Parque, 78299 San Luis Potosí, S. L. P., México. Tel.: (444) 8 11 01 01. Correo electrónico: [vetas@colsan.edu.mx](mailto:vetas@colsan.edu.mx). La opinión expresada en los artículos firmados es responsabilidad del autor. issn: 1665-899X

[Sección General]

**ARTHUR PHILLIPS, MARY ROBERTS, ALIX STOICHEFF  
Y DAVIKEN STUDNICKI-GIZBERT**

McGill Research Group Investigating Canadian Mining in Latin America.

La minería canadiense en América Latina. 113  
Un panorama contemporáneo

**ALBERTO ARELLANO RÍOS**

El Colegio de Jalisco, A.C.

Autonomía e independencia judicial en México 139

**JORGE LUIS CRUZ BURGUETE**

El Colegio de la Frontera Sur, A.C.

Los Zoques de Tuxtla y la disputa por las virgencitas 155  
de Copoya en el valle central de Chiapas

[Reseñas]

**JOHN M. ACKERMAN (COORD.)**

Más allá del acceso a la información: 179  
Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho  
Por: Roy González Padilla, El Colegio de San Luis, A.C.

**PAOLA SESIA Y SERGIO SARMIENTO (COORDS.)**

El cambio en la sociedad rural mexicana, 185  
¿Se valoran los recursos estratégicos?  
Volumen II. Pueblos indígenas, territorio  
y género en el México rural contemporáneo  
Por: María del Carmen Ventura Patiño, El Colegio de Michoacán, A.C.

**FLOR DE MARÍA SALAZAR MENDOZA (COORD.)**

12 ensayos sobre política y sociedad potosina 193  
durante la Independencia y la Revolución  
Por: José Antonio Motilla Chávez, Universidad Autónoma de San Luis Potosí

[SECCIÓN GENERAL]

V E T A S

■ ARTHUR PHILLIPS | MARY ROBERTS  
ALIX STOICHEFF | DAVIKEN STUDNICKI-GIZBERT

## La minería canadiense en América Latina. Un panorama contemporáneo

### RESUMEN

Este artículo examina varias dimensiones de la actual expansión de la industria extractiva canadiense en América Latina. Rastrea el crecimiento de la minería canadiense en la región desde inicios de la década de 1990 y analiza las causas de su desarrollo. En la actualidad, argumentamos, la minería se ha convertido en uno de los más importantes vínculos entre Canadá y esa región. Ya que se trata de una relación de tipo transnacional que funciona con base a contratos entre corporaciones privadas y comunidades locales, presenta retos únicos para la política canadiense. Nos adentramos en los impactos de la penetración de las empresas mineras canadienses y las respuestas que éstas han generado en América Latina, así como en los debates en Canadá respecto de formas de regulación estatales.

**PALABRAS CLAVE:** CANADÁ, MINERÍA CANADIENSE, AMÉRICA LATINA

### *Canadian Mining in Latin America. A Contemporary Overview*

### ABSTRACT

The following paper lays out the different dimensions of the current expansion of Canada's extractive industry into Latin America. It traces the growth of Canadian mining in Latin America since the early 1990s, examining the causes for this development. Currently, we argue, mining has become one of the most important links between Canada and the region. Since this relationship is transnational in nature and is contracted between private corporations and local communities it poses unique challenges to Canadian policy-making. We treat the impacts of the advent of Canadian mining companies and the responses it has generated both in Latin America and in Canadian debates over state-centered forms of regulation.

**KEY WORDS:** CANADA, CANADIAN MINING, LATIN AMERICA

Recepción: 17 de agosto del 2008 Aprobación: 25 de enero del 2009

# LA MINERÍA CANADIENSE EN AMÉRICA LATINA. UN PANORAMA CONTEMPORÁNEO

ARTHUR PHILLIPS, MARY ROBERTS,  
ALIX STOICHEFF Y DAVIKEN STUDNICKI-GIZBERT\*

## INTRODUCCIÓN

Aunque a muchos canadienses les sorprendería saberlo, no es ni la CIDA (*Canadian International Development Agency*; Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional) ni las Fuerzas Armadas Canadienses, ni ninguna otra rama del gobierno nacional, la que constituye la más importante participación financiera en el mundo: son las compañías mineras.<sup>1</sup> Claro está que la minería ha sido, ya por mucho tiempo, una de las piedras angulares de la economía nacional de Canadá, pero en años recientes este sector ha orientado sus energías hacia el extranjero, con resultados notables. Hoy, Canadá es la principal fuerza minera en el mundo. La mayoría (aprox. 60%) de las empresas mineras del mundo están registradas en la Bolsa de Valores de Toronto (*Mining Association of Canada*, 2007), y empresas canadienses ahora controlan casi la tercera parte del mercado mundial de exploración en metales preciosos y diamantes, la proporción más alta de cualquier país.

América Latina tiene un papel central en estas tendencias. La proximidad geográfica, la apertura de su sector minero a la inversión extranjera directa a principios de los 90, y la existencia de sustanciales depósitos de minerales hacen de esa región el terreno predilecto para el desarrollo de empresas mineras canadienses que desean expandirse en el extranjero. Lo grueso de los proyectos mineros canadienses en ultramar está allí (*Mining Association of Canada*, 2007). Además, fue en América Latina que las compañías canadienses rompieron el tradicional predominio ejercido por firmas basadas en Estados Unidos, cuando en 1996 le arrebató el puesto del actor más grande. Hoy, compañías mineras canadienses controlan el 37% del sector minero latinoamericano, la parte más grande de cualquier país y muy por encima de lo que está en manos de corporaciones de los países anfitriones.

\* McGill Research Group Investigating Canadian Mining in Latin America.

<sup>1</sup> A nivel global las proporciones son: el presupuesto de la CIDA para el periodo 2004-2005 rebasó los \$4 mil millones y el gasto militar oscilaba alrededor de los \$14 mil millones, pero la inversión extranjera directa de empresas mineras canadienses se estimó en más de \$61.5 mil millones (*Mining Association of Canada*, 2007).

Como en Canadá, la minería está profundamente arraigada en el tejido social y económico de las naciones latinoamericanas que están en el centro de este *boom*. A partir del periodo colonial, ciclos de desarrollo impulsado por la minería dejaron profundas huellas en comunidades locales, sus economías, su sociedad y cultura e, incluso, en sus paisajes, y este sector sigue siendo un factor económico clave en países como Perú, Bolivia, Ecuador y Chile, así como en extensas regiones de México, Venezuela, Colombia y Brasil. En este sentido, el arribo de compañías foráneas ha engendrado una importante transformación en la minería latinoamericana, especialmente en cuanto a las tecnologías extractivas empleadas y los métodos de refinación. En todo el continente, las minas a cielo abierto y la extracción por lixiviación están reemplazando a la minería tradicional de túneles subterráneos y fundidoras. Las nuevas técnicas, diseñadas para extraer concentraciones de metal muy pequeñas, son mucho más agresivas para el medio ambiente local debido a su altísimo consumo de agua y la contaminación que pueden causar. Los proyectos mineros a gran escala también pueden llevar a esas villas problemas –violencia, deterioro de la salud, corrupción– que no necesariamente compensen los beneficios económicos –especialmente mejores salarios– que promete la apertura de una nueva mina. Todo esto se ha redondeado en un creciente número de conflictos entre empresas mineras extranjeras y poblados a lo largo y ancho del continente.

A raíz del aumento de su número y relativo predominio en este sector, las empresas canadienses están jugando un papel central en la transformación de la minería en América Latina. A grandes rasgos, su presencia engendra toda una nueva red de relaciones entre Canadá y América Latina que incluye facetas que van mucho más allá del marco clásico de las relaciones internacionales. Primero, las relaciones se basan en contratos negociados entre corporaciones transnacionales y comunidades locales; es decir, entre actores supra-nacionales y sub-nacionales con niveles de recursos financieros, políticos y sociales muy desiguales. Alrededor de esta relación primaria está articulada toda una serie de vínculos entre un amplio rango de actores: a saber, grupos de la sociedad civil en el país anfitrión y en Canadá, organizaciones internacionales (por ej., la OIT, el Banco Mundial, la Comisión para Cooperación Medioambiental del TLC [NAFTA]), gobiernos locales y nacionales de los países anfitriones, y varias ramas del gobierno canadiense. Así, mientras que la minería canadiense en el extranjero quizá sea una de las más importantes formas de participación del país en el continente, está envuelta en esferas de interacción que existen adentro de, entre, y a través de, las fronteras nacionales.

Analíticamente, entonces, el problema parece bastante complejo y, por el cada vez mayor número de conflictos en que están inmiscuidas las compañías canadienses y las comunidades locales, toda discusión de la materia suele polarizarse. Vale señalar que el conflicto es sólo un potencial resultado de las relaciones empresa/

comunidad, pero influye fuertemente en el tenor de las discusiones públicas de este asunto. Hay observadores (por ej., Gordon y Webber) que sostienen que los intereses de las empresas mineras canadienses y los de los pueblos latinoamericanas son inherentemente irreconciliables, mientras que otros afirman que los críticos de la minería están en contra del desarrollo o son violentos *agents-provocateurs* inmiscuidos en actividades cuasi-terroristas (por ej., Foster).

Este artículo pretende presentar una perspectiva sobre las relaciones y dinámicas emergentes creadas a raíz de la expansión de las actividades de compañías mineras canadienses en América Latina. Esperamos que ayude a los analistas políticos y legisladores a reflexionar a profundidad en las consecuencias de este desarrollo para la participación global de Canadá en la región, y en las respuestas que ésta pudiera requerir en el futuro. Concretamente, rastrea el crecimiento del sector minero canadiense en la región, describe la naturaleza y la escala de los impactos que ha tenido en comunidades locales, y resume el papel que el gobierno canadiense ha jugado en estos acontecimientos. Luego, pasa a examinar los intentos actuales del Parlamento de lidiar con este problema, y el debate entre la forma de auto-regulación industrial voluntaria llamada RSC (Responsabilidad Social Corporativa), y mecanismos legales implementados por el gobierno canadiense para regular esta industria.

## EL *BOOM* EN LA MINERÍA CANADIENSE EN AMÉRICA LATINA

La expansión de la industria minera canadiense en América Latina data de la liberalización del sector minero regional ocurrido hacia finales de los 80 y principios de los 90, parte de una más amplia reforma de la política económica que surgió como secuela de la combinación de la crisis de endeudamiento y la recesión de los 80. Los pormenores de esta historia son muy conocidos. En su intento por salir de la crisis, los gobiernos en América Latina adoptaron una agenda política basada en una restringida política fiscal, la desregulación, la privatización y la liberalización del comercio (Bulmer-Thomas, 1994). Por su amplitud, esas reformas incidieron en todos los sectores más importantes de la economía regional, y la minería no fue la excepción (Szablowski, 2007).

Entonces, por factores más bien externos al sector, los códigos que regían la minería en América Latina fueron sujetos a una sistemática revisión cuyo objetivo fue abrir la minería latinoamericana a la inversión extranjera directa. Al parecer, en esa coyuntura las compañías mineras extranjeras no presionaban fuertemente para lograr acceso al mercado de América Latina, ya que la recesión de los 80 había provocado el desplome de los precios de productos básicos (*commodities*), erosionado



la capitalización de la industria minera en Canadá, Estados Unidos y Australia, y reducido el número de proyectos y los presupuestos para exploración. Las empresas mineras más grandes y establecidas desconfían de invertir en regiones como Centroamérica, que consideraban muy inestables en el contexto del desenlace de la Guerra Fría (Otto, 1998). En ese contexto, la liberalización fue un esfuerzo por atraer a las empresas mineras a este sector (*Northern Miner*, 1996, D1). Guatemala y Honduras fueron dos importantes excepciones a esta tendencia: el código de minería guatemalteco había sido revisado extensamente mucho antes (1973) en un proceso en que la empresa niquelera canadiense, INCO, tuvo gran injerencia (Bradbury, 1985). Por su parte, la reforma del código minero hondureño sucedió *ex-post facto*, un año después de que una ráfaga de concesiones en 1996 y 1997 había entregado más del treinta por ciento del territorio nacional a la exploración y el desarrollo extranjero (Machado, 2005).

En sí, las reformas permitieron a las compañías mineras extranjeras tener un interés directo y controlador en proyectos mineros en la región. En México, por ejemplo, la Ley Minera de 1993 abolió la condición que obligaba a toda empresa fuereña asociarse con una firma mexicana en calidad de socio menor. Hoy, la mayoría de los códigos mineros en América Latina sólo piden que dichas compañías abran una oficina en el país anfitrión o trabajen a través de un subsidiario. Otro cambio relacionado fue que ampliaron los términos de las concesiones mineras para incluir la superficie (condición necesaria para desarrollar minas a cielo abierto); la preeminencia de la minería por encima de otros reclamos del uso del suelo; la garantía de que ni los títulos ni las concesiones podrían revocarse legalmente antes del plazo pactado (la compañía que viola esta ley sólo está sujeta a una multa); y una mayor duración de los títulos (Albavera, Ortiz y Moussa, 1999; Chaparro A. 2002; Costero, 2004; Estrada 2001).

El aumento global de la demanda de metales desde inicios de los 90 desencadenó un nuevo ciclo de expansión de las empresas mineras. El crecimiento sostenido de la economía mundial y, especialmente, la expansión de las economías de China y del sur de Asia han empujado hacia arriba los índices de consumo y los precios de mercancías en forma sostenida por, ya, unos quince años. La demanda de metales crudos en China, por ejemplo, creció a una tasa del 10% anual por casi todo ese periodo. En 1985, China consumía un 5% de la oferta mundial de metales básicos, pero para el 2006 esta cifra había subido al 25% (Barriaux, 2006; *Mining Association of Canada*, 2006). El precio del cobre, el metal que mejor refleja el estado de la economía mundial, su cuadruplicó en ese lapso, y casi todos los otros metales siguieron sus pasos. El del oro podría ser el caso más conocido. Además del aumento generalizado de la demanda de oro, por el temor que generó el alza en el precio del petróleo y la precariedad en el valor del dólar norteamericano, el precio del oro

rebasó la marca de \$900 dólares por onza, y hoy se escucha que pudiera llegar a mil.

Aparte, hubo algunos acontecimientos domésticos que también alentaron a las empresas mineras canadienses a buscar aprovechar las nuevas oportunidades abiertas por la liberalización y los altos precios de mercancías básicas. Gracias a un régimen fiscal más favorable, la amplia pericia técnica y financiera del sector y la integración de la *TSX Venture*, la Bolsa de Valores de Toronto se posicionó como el principal *hub* mundial de capitalización para la exploración y el desarrollo mineros. Al mismo tiempo, la década de los 90 atestiguó el fortalecimiento de la regulación medioambiental de la industria minera en Canadá, que alargó el proceso de la obtención de permisos hasta de cinco años o más en algunos casos (Otto, 1998). Esta más estricta regulación del sector doméstico fue otro factor que impulsó a firmas canadienses a buscar oportunidades de desarrollarse en el extranjero.

Al darse cuenta que empresas canadienses estaban mirando hacia fuera, el gobierno federal intervino para ofrecer apoyos claves: tratados de libre comercio, medidas para proteger inversiones en el extranjero, nuevas leyes fiscales y el soporte de CIDA, DFAIT y *Export Development Canada* (EDC); todos ellos elementos íntegros de un amplio giro en la política pública que dio renovada importancia al comercio externo como un componente central de las relaciones exteriores del país. El propósito era alentar un entorno de inversión extranjero que resultara más favorable para empresas canadienses. A finales de los 80, el gobierno de Canadá respaldó la implementación de las políticas de ajuste estructural del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional en todo el mundo (Campbell, 1999; Gordon y Webber, 2008). En América Latina, ha firmado acuerdos de libre comercio con México, Costa Rica y Chile y está en vías de formalizar tratados con Perú y Colombia, acuerdos cuyo objeto es agilizar la entrada y operación de empresas mineras canadienses en sus países. Aparte, tiene Acuerdos Bilaterales de Protección a la Inversión Extranjera (*Bilateral Foreign Investment Protection Agreements*, o FIPAs) con ocho países latinoamericanos. Basados en el capítulo 11 del TLC (NAFTA), los FIPAs garantizan a las corporaciones extranjeras los mismos derechos de que gozan las nacionales, incluido el de demandar al gobierno extranjero si incumple las obligaciones allí asentadas (Gordon y Webber).

Las leyes fiscales de Canadá apoyaron a la inversión en el sector minero en el extranjero de varias maneras: permiten deducir hasta el 100% de los costos de investigación y desarrollo, y los intereses generados por inversiones a crédito en subsidiarios extranjeros. Además, tanto los dividendos inter-corporativos como las utilidades generadas por subsidiarios están exentos del impuesto sobre la renta canadiense. Finalmente, las compañías pueden juntar lo que gastan en exploración y desarrollo en diferentes países y así proteger las utilidades que provienen de la venta de propiedades en el extranjero de impuestos canadienses hasta por la canti-

dad total de sus gastos de exploración y desarrollo en el extranjero no reclamados (Campbell). Diversos investigadores han averiguado que por este régimen fiscal Canadá es una base de operaciones más atractiva para empresas mineras que E.U. (Swearngin, Tremblay y Silverson, 1998).

Además, varias ramas del gobierno canadiense han proporcionado formas de asistencia más directas a la industria durante su expansión en el extranjero. *Export Development Canada* extendió créditos para la exportación de equipo de minería y asistencia técnica canadienses y ofreció un seguro que cubre a los proyectos en caso de los siguientes riesgos: zozobra política, restricciones sobre las transferencias y expropiaciones (*NGO Working Group on the EDC*, 2001). Dio, por ejemplo, \$163 millones de dólares en seguros de riesgo político a la mina Omai en Guyana, operada por las compañías canadienses *Cambior* y *Golden Star*, cuando ocurrió un catastrófico derrame de cianuro en 1995, uno de los peores desastres mineros en América Latina (*Forest Peoples Programme*, 2000; Kuyek, 2007). En otro caso, financió la Mina de Cobre y Zinc en Antamina, Perú, que requirió la reubicación masiva de los habitantes y presentó un alto riesgo de contaminación (*Forest Peoples Programme*, 2000). Por su parte, el Departamento de Relaciones Exteriores y Comercio Internacional (DFAIT) facilitó el contacto con autoridades en los países anfitriones (*Mining Watch*, 2007), y en varias ocasiones su personal consular ha salido a defender públicamente compañías mineras canadienses acusadas de malversación (*Rights and Democracy*, 2007). Para dar sólo un ejemplo: hace poco el embajador de Canadá en Guatemala, Kenneth Cooke, desmintió la autenticidad de un video grabado por un estudiante de doctorado canadiense llamado Steven Schnoor que documentaba la violenta desocupación de varias comunidades q'eqchi' maya de tierras propiedad de la compañía canadiense *Skye Resources* (*CBC Radio*, 2007).

Proyectos financiados por CIDA también han dado asistencia indirecta a la minería canadiense en el extranjero. Entre 1997 y 2002 en Colombia, CIDA contribuyó con \$11 millones de dólares al proyecto de redactar el nuevo código minero (2001) que relajó las regulaciones medioambientales, redujo las garantías laborales, y dio a las empresas el derecho de reubicar a comunidades indígenas y afro-colombianas a la fuerza para sacarlas de zonas ricas en minerales. Ese nuevo código minero también estipuló una reducción de las regalías que correspondían al gobierno colombiano de un mínimo del 10% para exportaciones mayores a los tres millones de toneladas anuales y un mínimo del 5% para cantidades menores a tres millones de toneladas al año, a una tasa de sólo el 0.4%, independientemente de la cantidad exportada. Además, alargó el periodo de las concesiones mineras de 25 a 30 años (Arsenault, 2006). El abogado laboral y activista Francisco Ramírez Cuellar incluso alega que el nuevo código fue redactado por un abogado colombiano que tenía lazos con la compañía minera canadiense *Corona Goldfields* (Ismi, 2000).

Gracias a la confluencia de liberalización, mayores precios de productos básicos, cambios en los mercados domésticos y el apoyo del gobierno de Canadá, la presencia del sector minero canadiense en América Latina creció con asombrosa rapidez. En los cuatro años a partir de 1991, el número de propiedades mexicanas en manos de empresas canadienses subió casi cinco veces (de 52 a 244); la cantidad en Perú aumentó de 3 a 98 y en Argentina de 0 a 97 (Lemieux, 1995). Hoy, casi 120 empresas canadienses están activas en América Latina, donde desarrollan más de 1,500 propiedades en el continente (*MICLA Database; Mining Association of Canada*, 2007). La mayoría de estas propiedades están aún en la etapa de exploración y desarrollo, pero dado el sostenido *boom* minero en Canadá el número de minas productivas ha crecido paulatinamente en años recientes.

### ATERRIZANDO: LAS DIMENSIONES LOCALES DE LA MINERÍA

El crecimiento del sector minero canadiense en América Latina es un resultado exitoso de una política de comercio exterior que pretendía expandir los intereses comerciales canadienses en el extranjero. Representantes de la industria y del gobierno suelen presentar cifras globales –número de propiedades, financiamiento en el sector, flujos de capital– como evidencia de ese éxito; visión que reproducen representantes de la industria minera en la región y funcionarios de las secretarías de comercio y minería de los países anfitriones.

Pero las cifras por sí solas no captan toda la gama de efectos y dinámicas que desencadena la expansión de la minería canadiense en esa parte del mundo. La industria minera contemporánea es un negocio de gran escala, altamente capitalizada e internacional, pero una que aterriza en comunidades locales, casi siempre pequeñas, pobres y geográficamente aisladas. Esta pronunciada asimetría entre empresa y poblado crea graves tensiones en sus relaciones cuando una mina se desarrolla en la zona. Un sondeo de los casos de conflicto en que están involucradas comunidades latinoamericanas y compañías mineras canadienses nos ha permitido elaborar una tipología inicial de los problemas que transforman a esas tensiones en francas rupturas. Los resultados del sondeo están resumidos en la tabla 1 al final del artículo: “Conflictos entre empresas mineras canadienses y comunidades latinoamericanas.” Ciertamente, no todas las operaciones mineras terminan rompiendo las relaciones comunidad-empresa, pero es importante entender los potenciales puntos de tensión y el por qué de su existencia.

Muchos –quizá la mayoría– de los proyectos mineros actualmente en camino en América Latina pretenden re-explotar depósitos que fueron trabajados en el pasado. Lo que posibilita este retorno es la aplicación de nuevas técnicas de extracción

y procesamiento capaces de extraer de los yacimientos concentraciones de metal extremadamente bajas. Esto es especialmente cierto en el caso del oro, donde las minas a cielo abierto y el uso de soluciones de cianuro en procesos de lixiviación permite extraer hasta un gramo de oro de una tonelada de piedra. Por su escala de operación, estos nuevos métodos de extracción tienen un impacto mucho mayor en el medio ambiente local comparado con las técnicas tradicionales basadas en extraer el metal de vetas a través de túneles. La cantidad de piedra movida y de escoria generada –medidas en millones de toneladas– incrementa enormemente el fenómeno del escurrimiento de piedra ácida y la liberación de metales tóxicos como el arsénico y el plomo en los ecosistemas e hidrologías locales.<sup>2</sup> Además, la operación de esas minas requiere enormes volúmenes de agua diariamente –medidas por millones de litros– para filtrar las soluciones usando la lixiviación u otro proceso extractivo. Finalmente, los compuestos utilizados para extraer el metal de la piedra son muy tóxicos si llegan a entrar en contacto con la gente o los animales. Incluso, si se trata del cianuro, un químico que está reemplazando rápidamente al mercurio en la extracción de metales preciosos, el desenlace puede ser fatal.

Todos estos impactos pesan directamente sobre el ecosistema local y, por extensión, sobre las comunidades que viven en los alrededores de las minas. El agua es el principal vínculo entre la degradación ambiental que generan las minas y las villas vecinas. La contaminación del agua reduce el suministro doméstico y compromete los sistemas de irrigación cercanos, y las enormes cantidades de agua que consume una mina comprometen gravemente el suministro local del vital líquido. La mina *Marlin* de *Goldcorp*, ubicada junto a los pueblos de Sipacapa y San Miguel Ixtahuacan en Guatemala, utiliza 250,000 litros de agua por hora, mientras que el promedio del consumo diario de las familias locales es de sólo 30 litros. Los vecinos empezaron a quejarse de la escasez de agua desde que comenzó ese proyecto (Castagnino, 2006). Para los campesinos, la pérdida y contaminación del agua tienen un efecto inmediato al reducir la productividad de sus cultivos. En el valle de Siria, la pérdida de agua atribuible a la operación de la mina *San Martín* de *Goldcorp* ha desencadenado un proceso de emigración de la zona, cuyos campesinos huyen de una crisis de subsistencia (*Latin American Water Tribunal*, 2007a). En el caso del valle de Tambogrande, Perú, la preocupación por la potencial amenaza a su forma de vida llevó a varias comunidades campesinas a movilizarse (Rousseau y Meloche, 2002; Moran, 2001). Y este problema se agrava aun más en regiones áridas o semi-áridas como el norte de México y los Andes centrales, donde la escasez de agua está siendo severamente exacerbada por operaciones mineras. En México, por ejemplo, el proyecto *Cerro de San Pedro* de *Metallica Resources* extrae

<sup>2</sup> El escurrimiento de piedra ácida es una descarga ácida creada por la oxidación de sulfuros de metal debido a la acción bacteriana cuando la actividad minera los exponen a la atmósfera.

32 millones de litros de agua diarios de un acuífero ya de por sí sobre-explotado que provee de agua a la ciudad vecina de San Luis Potosí (*Latin American Water Tribunal*, 2007b).

Los proyectos de minería no afectan a todas las comunidades o a sus miembros por igual. Particularmente vulnerables son los pueblos indígenas, ya que una importante proporción de los depósitos de minerales aún no explotados –especialmente de oro– yacen debajo de sus tierras (*Earthworks and Oxfam America*, 2004; *Mining, Minerals and Sustainable Development Project*, 2003). El área Andina, Guatemala y extensas áreas de México y de la cuenca del Amazonas siguen siendo territorios aborígenes que en la actualidad son el objetivo de muchos proyectos de exploración y desarrollo de la industria minera. Además, las comunidades indígenas enfrentan grandes obstáculos cuando tratan de establecer título a sus tierras, son más pobres y están política y culturalmente marginalizadas en sus países.

Según *Mines, Minerals and Sustainable Development* (2003), el arribo de una mina en una región puede exacerbar las tensiones que ya existen entre pueblos indígenas y gobiernos nacionales por la reivindicación de dichos títulos. Pero aún allí donde el título es inequívoco, las comunidades indígenas no necesariamente pueden detener o controlar el desarrollo de una mina, pues a pesar del título, los gobiernos comúnmente venden a compañías mineras los derechos a los minerales del subsuelo (*Earthworks and Oxfam America*, 2004). Cuando surgen disputas en esos entornos los grupos *no*-indígenas, esencialmente la empresa minera y el gobierno anfitrión, tienen una ventaja decisiva en el proceso de negociación. La barrera de lenguaje entre pueblos indígenas y entre ellos y la compañía y el gobierno mengua la capacidad de los primeros de negociar o incidir en la gestión del proyecto. Sus bajos índices de alfabetismo, limitada escolaridad y escasos recursos económicos son otros obstáculos que perjudican a esas comunidades cuando enfrentan a la ley y las instituciones judiciales (Imai, Mehranvar y Sander, 2007). Los grupos indígenas recurren a ONGs y organizaciones de la sociedad civil por el apoyo legal y recursos que necesitan para remediar este desequilibrio de poder; pero no todos tienen acceso a recursos externos, especialmente los más marginados y geográficamente aislados.

En el interior de esas comunidades las mujeres son de las más afectadas por los impactos negativos que desencadena el desarrollo minero (Ochoa, 2006). Los hombres pueden padecer problemas de salud a corto plazo por su trabajo en las minas, pero las mujeres corren un mayor riesgo de problemas de salud a largo plazo porque ellas se encargan de la mayoría de las tareas domésticas en la comunidad y tienen ciertas diferencias fisiológicas que las predisponen a acumular peligrosas concentraciones de metales, mucho más altas que los varones. Además, su contacto con las toxinas que la mina suelta en el agua es más prolongado e intenso, porque usan agua continuamente en el cuidado de los niños y para lavar la ropa y preparar

los alimentos (*Mining Watch*, 2004). Otro problema que les afecta es el influjo de obreros fuereños que pueden trastornar el tejido social local. Reporta *Oxfam America* que este fenómeno conduce a "...aumentar el alcoholismo, el abuso de drogas, la prostitución, el crimen y la violencia doméstica" (*Earthworks y Oxfam America*, 2004:18). La expansión de la prostitución y el muy alto riesgo de infección de enfermedades de transmisión sexual son dos de los problemas más comunes que las mujeres enfrentan en regiones mineras. Hace poco, el gobierno peruano fue denunciado por no dirigirse a los problemas de abuso y explotación sexual que han ido de la mano con el *boom* minero nacional.

Finalmente, las compañías mineras suelen presentar sus proyectos extractivos a gobiernos nacionales y comunidades locales como "un boleto a la prosperidad económica" (*ibid.*). La *International Finance Corporation*, el brazo financiero del *World Bank Group*, apoya a muchos proyectos de la industria extractiva por su mandato de impulsar el desarrollo. Aunque es cierto que el desarrollo de una mina aumenta la riqueza que entra en la región, los beneficios que brinda a la localidad no son uniformes ni sostenibles. En respuesta a las afirmaciones de empresas y gobiernos en el sentido de que los proyectos mineros deben verse como una forma de desarrollo, el portavoz de una comunidad en el valle Siria en Honduras dijo, "Si la mina es desarrollo, es un desarrollo invertido y al revés."

Las empresas suelen apartar una parte de sus costos de operación para impulsar proyectos de desarrollo comunitario, emprendidos bajo el rubro de Responsabilidad Social Corporativa, o porque el gobierno anfitrión establece una obligación de este tipo. La instalación de infraestructura como caminos, la red eléctrica y sistemas de distribución de agua, es citada por las empresas mineras y las agencias de desarrollo como un resultado positivo de los proyectos mineros para las comunidades, pero dicha infraestructura y los servicios públicos no siempre llegan a los sectores más pobres del pueblo. Además, la expectativa de vida de una comunidad es muchísima mayor a la de una mina normal. Un proyecto minero puede durar de unos 10 a 40 años, mucho menos que una generación, mientras que las comunidades bien pueden tener cientos de años, una historia que abarca muchas generaciones y la necesidad de preparar para muchas generaciones futuras. Esta disyuntiva entre escalas de tiempo amenaza la sustentabilidad de la comunidad. Primero, la gente debe lidiar con la bonanza que viene de fuera y la inflación, pero luego tiene que adaptarse a su repentina desaparición. Al salir la mina, las escuelas y clínicas quedan sin financiamiento y el gobierno local hereda costos de infraestructura que ya no puede solventar por sus disminuidos ingresos.

Nuestro sondeo preliminar de los conflictos que han surgido entre comunidades locales y empresas mineras canadienses ha recabado información sobre 41 casos. Dado que el número de proyectos canadienses actualmente en desarrollo rebasa

los 1,500, surge la duda respecto de la representatividad de estas cifras. Conforme avanza nuestra investigación aumenta el número de casos de disputa, lo que nos lleva a pensar que sólo hemos hallado los inicios de una tendencia mayor. Basamos esta conjetura en la disyuntiva entre escalas de tiempo, el ritmo característico del desarrollo de una propiedad minera, la paulatina acumulación de impactos a nivel local y el crecimiento del sector minero canadiense en toda América Latina.

La gran mayoría de los actuales proyectos mineros canadienses en América Latina están aún en la etapa de exploración y desarrollo; es decir, perforaciones de prueba, la evaluación geológica de depósitos, la obtención de permisos y la gestión de los derechos al uso del suelo y al agua son las actividades predominantes que están realizando las empresas mineras canadienses en la región. Estos quehaceres corresponden más bien a las llamadas compañías *junior* (menor) que luego traspasan la concesión a una empresa grande y mejor capitalizada que se encarga de desarrollar la propiedad. Este proceso puede tardar de 5 a 15 años, o más, desde el registro de los primeros hallazgos hasta la fundición de la primera partida de metal.

Como ya vimos, la intervención mayor del sector minero canadiense en América Latina comenzó hace apenas unos quince años. El tiempo necesario para desarrollar la propiedad, comparado con la rápida expansión del sector en la zona, explica por qué la mayoría de los proyectos apenas están por entrar en la fase productiva. Conforme más minas empiezan a producir, más severos serán sus impactos en el medio ambiente y en las comunidades vecinas. Y estos impactos se irán acumulando a lo largo de la vida de sus operaciones, que puede ser de 7 a 20 años. Al año de iniciadas sus operaciones, por ejemplo, empiezan a surgir problemas por la contaminación y escasez del agua. Otros efectos ecológicos, especialmente el escurrimiento de piedra ácida y la liberación de metales pesados, aumentan paulatinamente a un ritmo más lento medido en décadas o, quizá, siglos (Baron, Carignan y Ploquin, 2006).

Es imposible predecir cuántas propiedades de las que están ahora en vías de desarrollo por empresas canadienses llegarán a ser operaciones productivas exitosas, y es cierto que no todos los proyectos mineros tendrán inevitablemente impactos negativos en las comunidades. Pero, aún así, el número de propiedades que están próximas a entrar en producción y la continua expansión del sector minero canadiense en la región, sugiere que el potencial para impactos negativos en la ecología y las comunidades locales aumenta rápidamente, aunque es imposible cuantificar hasta qué grado este potencial se traducirá en casos concretos de conflicto entre comunidades y empresas.

Dicho lo anterior, surge de diferentes partes del continente evidencia de que el actual *boom* minero está causando más conflictos sociales en América Latina. Desde finales de los 90 han emergido ONGs en Argentina, Canadá, Chile, Gran Bretaña y Perú que monitorean la aparición y evolución de casos de roces entre compañías



mineras y comunidades locales.<sup>3</sup> Su seguimiento revela que el número de potenciales puntos de disputa entre las dos partes va creciendo paralelo a la expansión de la actividad minera en el continente. Y esto es lógico. A diferencia de Canadá, donde lo grueso de las operaciones mineras tiene lugar en áreas remotas y escasamente pobladas, en América Latina se encuentra la actividad minera en, o cerca de, zonas pobladas. Hoy en Perú, casi la mitad de las 6,000 comunidades campesinas están en contacto directo con un proyecto minero (Observatorio de Conflictos Mineros en Perú, 2007). La oficina de la Defensoría del Pueblo de Perú (un ombudsman para los derechos humanos y constitucionales), organismo que vigila el número y carácter de los conflictos locales, ha seguido el creciente papel que juega la minería en sembrar la zozobra social en el país. En su más reciente informe en diciembre de 2007, la Defensoría reportó que la actividad minera estuvo implicada en 37 de los 78 conflictos en el país en ese momento. Además, identificó otros 52 casos que etiquetó de “latentes,” que indica que podrían estallar en conflictos abiertos. Los oficiales notan que es una tendencia creciente cuya raíz es la poca confianza que las comunidades tienen en la capacidad del estado peruano de regular la actividad minera (Defensoría del Pueblo, 2008).

Organizaciones de la sociedad civil han llenado esta aparente brecha entre las crecientes preocupaciones por la presencia de la minería en América Latina y la incapacidad o falta de voluntad del estado de resolver las preocupaciones de sus ciudadanos y comunidades. Esos grupos suelen ser de carácter local y estar arraigados en los poblados más inmediatamente afectados por un proyecto minero; pero en años recientes han visto la formación de coaliciones y redes a nivel nacional (por ej., la “Red Nacional de Comunidades Afectadas por la Minería de Argentina”) e internacional (por ej., la “Red Centroamericana de Resistencia a la Explotación Minera en América Central”).

Desafortunadamente, la oposición organizada a los proyectos mineros en esa región ha encarado la violencia del estado o de grupos para-militares. Un caso que recibió una amplia cobertura ocurrió en Solola, Guatemala, un poblado en la carretera Pan-Americana donde el manifestante Raúl Castro Bocel fue asesinado el 11 de enero del 2005, cuando fuerzas de seguridad guatemaltecas dispararon contra un grupo de protestantes que obstruían el paso de unos equipos destinados a una mina de *Gold Corp*, a unos 150 km de distancia. Fue ésta la primera vez desde la firma de los Acuerdos de Paz en 1996 que el ejército guatemalteco abrió fuego contra los ciudadanos. La fuerte presencia militar en esa protesta pacífica (estimado en 200 a 2,000 elementos armados) fue un perturbador recuerdo de las atrocidades ocurridas durante la guerra civil en Guatemala, pues muchos de los abusos de los

<sup>3</sup> Argentina: *No a la Mina*; Canadá: *Mining Watch Canada*; Chile: *Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales*; Gran Bretaña: *Mines and Communities*; Perú: *Cooperación, MUQUI, Observatorio de Conflictos Mineros*.

derechos humanos más horripilantes durante la guerra ocurrieron justo en esas tierras altas. Se reportó que ante el escándalo público el presidente de Guatemala, Óscar Berger, dijo que el gobierno “tenía que proteger a los inversionistas,” aunque esto implique matar a ciudadanos guatemaltecos (*Rights Action*).

Organizaciones ecologistas y comunitarias locales reportan frecuentes abusos cometidos contra sus miembros por las empresas mineras o las fuerzas de seguridad que ellas contratan localmente. Sus informes mencionan desde detenciones masivas, a menudo por cargos efímeros, hasta el asesinato de prominentes activistas. El asesinato del activista anti-mina y líder comunitario Godofredo García Baca en una protesta contra un proyecto minero en Tambogrande, Perú, en 2001, y el asalto y golpiza del que fue víctima el abogado mexicano Enrique Rivera Sierra por oponerse al proyecto Cerro de San Pedro de *Metallica Resources*, son ejemplos fehacientes de la violencia ejercida contra personas que se atreven a enfrentar las compañías mineras (*Amnestie Internationales*, 2007; North, 2006). Estas respuestas suelen aparecer especialmente en entornos donde se movilizan las autoridades –locales, regionales o nacionales– para proteger las inversiones extranjeras en minería, movidos por su compromiso ideológico con la minería y la FDI, que consideran herramientas privilegiadas del desarrollo, o cuando existe una colusión más directa entre autoridades, la administración local y las empresas mineras.

#### LA PARTICIPACIÓN DEL ESTADO CANADIENSE: POSIBILIDADES Y LIMITACIONES

Se podría argumentar que el sector minero es la más importante manifestación de la presencia de Canadá en América Latina, situación que puede medirse en términos monetarios: CIDA distribuyó \$509 millones de dólares en las Américas en 2004-2005, pero las erogaciones totales anticipadas de las compañías mineras canadienses en la región se acercaron a los \$10 mil millones (CIDA, 2005; Lemieux 2005). En cuanto a su distribución geográfica, las aproximadamente 1,500 propiedades ahora en vías de desarrollo tocan un número similar de poblados. Además, ya que cada propiedad abarca extensiones territoriales de miles o decenas de miles de hectáreas, la cantidad total de territorios latinoamericanos que reclaman las empresas es enorme. Finalmente, es triste que otra manera de medir esta presencia sea por el creciente número de disputas que están surgiendo en el continente.

Conforme los conflictos se multiplican, movilizan formas de oposición cada vez más amplias y reciben más cobertura en los medios, se va forjando una relación más cercana entre el estado canadiense y las actividades de sus compañías mineras. Muchas de las 120 empresas mineras que operan actualmente en América Latina

son sólo nominalmente canadienses, ya que sus matrices y la mayor parte de su capital están en el extranjero. Pero en lo que concierne a la opinión pública latinoamericana, son vistas cada vez más como portadoras de la bandera de Canadá. El abierto apoyo que el personal consular y los políticos canadienses han brindado a controvertidos proyectos de minería sólo refuerza esta percepción, como han señalado los movimientos anti-mineros. Las embajadas de Canadá en Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador y México han sido escenarios de protestas que fueron difundidas ampliamente por los medios. Allí se ven a los manifestantes exigiendo a los embajadores que llamen a las empresas mineras canadienses a rendir cuentas.

En años recientes, el parlamento canadiense ha cobrado mayor consciencia del potencialmente negativo impacto de la minería en el mundo en desarrollo, situación que ha modificado la relación del estado con el sector minero en el extranjero. Como ya dijimos, desde hace tiempo el estado canadiense ha apoyado y promovido la industria sin hacer nada por regularla o constreñirla. En efecto, la política comercial canadiense sigue apoyando el desarrollo de este sector en el extranjero, pero en 2005 empezó a preguntar si su intervención podría mitigar los impactos más negativos engendrados por la industria minera en otros países. Esta iniciativa resultó de la investigación parlamentaria de las actividades de la empresa canadiense *TVI Pacific* en Filipinas.

Después de esa investigación, el Comité Permanente Parlamentario para Relaciones Exteriores y Comercio Internacional (*Parliamentary Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade*, o SCFAIT) entregó un reporte titulado, "*Mining in Developing Countries and Corporate Social Responsibility*" ("La minería en los países en desarrollo y la responsabilidad social corporativa") que planteó las siguientes recomendaciones: (1) redactar normas legales claras para asegurar que las empresas canadienses se hagan responsables de cualquier violación de los derechos humanos y medioambientales; (2) condicionar el apoyo del gobierno de Canadá al apego de las compañías a claros estándares de responsabilidad social corporativa y de derechos humanos; y, (3) fortalecer los mecanismos de monitoreo de las actividades de dichas compañías y de la resolución de disputas en los países en desarrollo y elaborar otros nuevos. Además, enfatizó la importancia de impulsar la capacidad del gobierno en los países anfitriones para promover una mejor regulación del sector privado (*Government of Canada*, 2005a).

El gobierno expresó ciertas reservas respecto de la cuestión de regular las empresas canadienses que actúan en el extranjero, prefiriendo reafirmar la responsabilidad de los gobiernos locales de regular y sancionar las actividades que tienen lugar en sus jurisdicciones. No obstante, estableció un foro de debate sobre el sector extractivo consistente en reuniones públicas y consultas a puerta cerrada en mesas redondas en todo el país (*Government of Canada*, 2005b). Hacia finales de marzo de 2007,

el grupo asesor compuesto de representantes de las comunidades afectadas, de la industria, de la sociedad civil, de la academia y del gobierno entregó un informe al gobierno de Canadá con varias recomendaciones. Aconsejó fortalecer las normas internacionales de RSC como los *Guidelines for Multinational Enterprises (Lineamientos para Empresas Multinacionales)* de la OECD, obligar formalmente a las corporaciones canadienses a rendir cuentas, mejorar la política de transparencia de *Export Development Canada*, nombrar un ombudsman para escuchar conflictos y juzgar el cumplimiento de las empresas con los estándares existentes, y suspender los servicios del gobierno de Canadá, tales como los créditos a la exportación, en casos graves de incumplimiento (*Government of Canada*, 2007).

Los hallazgos de las Mesas Redondas presentan una paradoja. En efecto, el proceso empezó porque los mecanismos de la auto-regulación de la industria, esencialmente la RSC, resultaron incapaces de prevenir con cierta uniformidad y consistencia los impactos negativos en las comunidades locales. Pero, a pesar de las obvias imperfecciones de la RSC, las Mesas llegaron a la conclusión de que reafirmarla era la única medida legítima que tenía Canadá para regular a sus actores mineros en América Latina y otros lugares del mundo; aunque al mismo tiempo el Grupo Asesor reconoció en su reporte que dichos estándares quedaban cortos al no contemplar varios asuntos importantes, relacionados especialmente con los abusos de los derechos humanos. El único mecanismo gubernamental que menciona el reporte es la creación del ombudsman cuyo campo de acción se limitaría a evaluar quejas y recomendar la suspensión del apoyo gubernamental en casos de “serio incumplimiento” (*Government of Canada*, 2007:10). En fin, el reporte no hace más que reiterar la primacía de la RSC (Kneen, 2006). Entonces, surge una interrogante: ¿Cómo logró la RSC tal arraigo como mecanismo único de la regulación de las actividades del sector minero en el extranjero, y cuáles otras posibilidades de regulación gubernamental pudieran explorarse?

El origen de la RSC en el sector minero canadiense data de la Iniciativa Minera de Whitehorse (*Whitehorse Mining Initiative*) de 1992, que fue el primer intento realizado por la propia industria de involucrar a todas las partes interesadas en una evaluación de los impactos sociales y ecológicos de los proyectos mineros, aunque sus discusiones fueron enfocadas exclusivamente en operaciones domésticas. Esta iniciativa la encabezó la Asociación Minera de Canadá (*Mining Association of Canada*), uno de los pocos grupos que puede hablar en representación de toda la industria (*Natural Resources Canada*, Recursos Naturales de Canadá). Luego de ese esfuerzo, surgieron varias propuestas de RSC similares, generadas por la industria y enfocadas cada vez más en la actividad minería en regiones en desarrollo. Podemos mencionar la *Global Mining Initiative* (Iniciativa Global de Minería), el programa *Mines, Minerals and Sustainable Development* (Minas, Minerales y Desarrollo

Sustentable), la creación del *International Council on Mining and Metals* (Consejo Internacional de Minería y Metales), y la *Extractive Industries Transparency Initiative* (Iniciativa de Transparencia en las Industrias Extractivas). El propósito de todas estas propuestas, dirigidas a menudo por asociaciones como la Asociación Minera de Canadá (MAC) y la *Prospectors and Developers Association of Canada* (Asociación de Prospectores y Desarrollistas de Canadá, o PDAC), consiste en demostrar al gobierno y al público en general que la industria está tomando acciones en forma unificada para abordar problemas urgentes.

Las empresas elaboran lineamientos e iniciativas de RSC para mostrar su preocupación por la salud y la sustentabilidad de las comunidades donde operan. Pero la verdad es que cualquier RSC incluye sólo aquellas acciones que las empresas eligen hacer voluntariamente, más allá de las normas establecidas en las leyes vigentes. Los líderes del sector la justifican como “la responsabilidad moral de devolver algo a la comunidad” donde sus empresas trabajan, y como una “estrategia comercial” que lleva a la empresa a actuar de una manera más responsable que sus competidores a fin de ganar el favor del público y facilitar la procuración de futuros contratos. Sin embargo, como señala Kneen (2006), el compromiso con la RSC es sólo tan sustentable como las utilidades de la compañía. Además, algunos actores de la industria elaboran políticas RSC sólo para anticiparse a la imposición de formas de regulación gubernamental más restrictivas. El estudio de Hevina Dashwood (2007) revela que los ejecutivos del sector minero reconocen en privado que es estratégicamente ventajoso adelantarse a las medidas que los gobiernos pudieran adoptar respecto de cuestiones sociales y medioambientales.

La alternativa a la RSC, como reconocen los mismos actores de la industria, consistiría en mecanismos legales que permitirían a los tribunales canadienses regular las actividades extra-territoriales de las empresas mineras canadienses. En general, países como Canadá y los Estados Unidos están reacios a legislar la regulación de las actividades de sus empresas mineras en el extranjero. Lo que les preocupa es que la regulación podría interferir con sus intereses nacionales estratégicos y económicos y violar la soberanía de los gobiernos de los países anfitriones (Sethi y Emelianova, 2006). Pero esta cuestión aún no está cerrada: la posibilidad de tales mecanismos –en principio o en hechos– sigue siendo tema de debate entre los expertos legales.

Robert Wisner (2006) sostiene que lo que sucede en y alrededor de los sitios mineros en otros países no tiene ninguna relación sustancial o directa con Canadá y que, por lo tanto, sería inapropiado afectar las operaciones de sus compañías subsidiarias en el extranjero porque están fuera del dominio judicial canadiense. El argumento a favor de la regulación extra-territorial se basa exclusivamente en la nacionalidad de los accionistas, o de la administración, de la compañía madre, pero

ésta no es causa suficiente para imponer una regulación restrictiva. Wisner expande su argumentación hacia la esfera del derecho internacional, ya que los tribunales canadienses e internacionales han negado la existencia de una jurisdicción civil universal. El último argumento que aducen los que rechazan la regulación extra-territorial es que por cuestiones procesales resulta imposible enjuiciar a individuos o corporaciones que operan en el extranjero.

Otros observadores, sin embargo, no aceptan estos argumentos y afirman, en su lugar, que es posible y, de hecho, necesario y benéfico para nuestro gobierno regular por ley la actividad minera en el extranjero. Craig Forcese (2006) ha sostenido que el gobierno canadiense sí tiene la autoridad de sancionar las actividades de sus ciudadanos en otros países y que el gobierno federal puede legislar sobre la conducta de empresas en otras naciones y que, de hecho, el principio jurídico “nacional” obliga al gobierno canadiense a regular la conducta de sus nacionales en el extranjero, condición que podría interpretarse para incluir a los subsidiarios de empresas registradas en el país. No existe principio legal alguno que le impida a Canadá requerir que las compañías mineras madres canadienses obliguen a sus subsidiarios a actuar de conformidad con los estándares legales que el gobierno establece. Incluso, las compañías madres podrían ser penalizadas si alguno de sus proyectos llegara a afectar el bienestar de otro país. En el esquema de Forcese, lo que el gobierno de Canadá regularía es la habilidad de una empresa de realizar una adecuada supervisión de sus subsidiarios, y esto sólo implicaría regular las acciones de los nacionales canadienses sin poner en jaque la soberanía de los gobiernos de países anfitriones. Aplicar estos principios requeriría implementar normas legales similares a las que están desglosadas en el reporte de las Mesas Redondas, aunque habría que resolver algunas cuestiones de claridad y especificidad.

Respecto de los principios “universales,” Forcese sostiene que algunos “abusos” son lo suficientemente ofensivos y que todo gobierno debería tener el derecho de castigarlos, sin importar dónde o por quién sean cometidos. Otra manera en que Canadá podría poner en vigor esos estándares voluntariamente aceptados sería incluirlos en los acuerdos comerciales bilaterales que firman con estados latinoamericanos. Este estrategia no es paternalista y no viola la soberanía de ninguna nación (Vogel, 2005). Más bien, se considera un medio que permitiría a Canadá sostener sus valores nacionales al mismo tiempo que realiza actividades comerciales en regiones donde la regulación resulta difícil o está comprometida. Si se llegara a negociar acuerdos de este tipo, las actividades de las empresas mineras canadienses en América Latina podrían mejorar sus estándares ambientales y sociales a nivel local; un potencial efecto que ya ha sido reconocido en principio por la *Extractive Industries Transparency Initiative* (EITI), y podría servir de modelo para futuros tratados bilaterales.

Si fuéramos a volver el reloj a la conducta de las compañías mineras multinacionales canadienses hace unos 15 años, veríamos a una industria mucho menos preocupada que hoy por su impacto social y ambiental. En el contexto actual de la débil regulación y muy limitado monitoreo de las normas vigentes, aunque elaborar normas, políticas y proyectos en el marco de la RSC sí brinda algunos beneficios a las comunidades locales, de ninguna manera justifica la idea de que la puesta en vigor de la RSC por si sola podría regular la actividad minera canadiense en el extranjero.

## CONCLUSIÓN

El sector minero canadiense en América Latina es una industria que ha experimentado un notable desarrollo en los últimos doce años, facilitado en buena medida por ciertas decisiones políticas en países latinoamericanos y en Canadá, consistentes en medidas de liberalización y las acciones de varias agencias del gobierno canadiense. Desde un punto de vista estrictamente económico o sectorial, este proceso puede calificarse de exitoso. Pero, como otras formas de desarrollo económico, la expansión de la minería no ocurre en un vacío, aislada del resto de la sociedad. La mayoría de los proyectos mineros en América Latina afectan comunidades pobres y geográficamente aisladas. Las nuevas técnicas de extracción y la mucha mayor escala de las operaciones características de la generación actual de proyectos mineros llevan consigo el potencial de ejercer un impacto mucho más grande en esos poblados y su ecología. Por carecer de información y poder político, muchas de esas comunidades encuentran imposible obligar a las empresas a evitar o mitigar su impacto. Por su parte, las compañías normalmente cuentan con el apoyo de las autoridades locales quienes no exigen un estricto apego a las llamadas “buenas prácticas de manufactura,” cuya aplicación suele aumentar los costos de operación de cualquier proyecto. La naturaleza desigual de la relación comunidad-compañía, junto con la multiplicación de proyectos mineros, explica el creciente número de conflictos sociales que surgen alrededor de las minas en América Latina.

El debate sobre el papel que el gobierno canadiense debería jugar en estas tendencias es reciente y, ciertamente, inacabado. Las conclusiones a que llegaron las Mesas Redondas mencionadas arriba pueden verse como un paso de un proceso más grande. Finalmente, aunque el objetivo principal de este artículo fue presentar un amplio panorama del contexto en el que se lleva a cabo esta discusión, quisiéramos poner a debate dos puntos generales.

El primero tiene que ver con las comunidades latinoamericanas que son afectadas por la expansión de la minería canadiense en la región. Por su marginalización social y geográfica, la mayoría de esos pueblos sufren situaciones que no llegan a la

conciencia pública en Canadá y, por lo mismo, brillan por su ausencia en el debate legislativo. Ya que la política exterior canadiense se compromete con el bienestar de esos poblados, esta falta de comunicación impide elaborar políticas efectivas. Además, la creciente asociación que allá se percibe entre el gobierno de Canadá y las acciones de las compañías mineras canadienses debería motivar a los legisladores a contemplar con seriedad medidas que pudieran aumentar la capacidad de las comunidades latinoamericanas de negociar formas de explotación minera menos perjudiciales y más equitativas. Para aumentar esta capacidad en este contexto se podrían desarrollar mecanismos de apoyo que asegurarían a las comunidades la oportuna llegada de información fehaciente, así como su representación en las consultas que tienen lugar conforme los proyectos de minería se acercan a su etapa productiva.

El segundo punto contempla cómo el gobierno canadiense pudiera abordar al sector minero en suelo canadiense. Es posible pensar que los marcos regulatorios legales podrían complementar la RSC y no oponerse a ella. Como ya mencionamos, la regulación legal del sector minero en el extranjero por parte del gobierno canadiense tendría el potencial de impulsar cambios positivos en los estándares de los derechos humanos y ambientales de los gobiernos anfitriones. Aparte, establecer un mínimo de requerimientos legales para las empresas que operan en el extranjero podría fortalecer su RSC en beneficio de ellas mismas. Aunque los estándares RSC del sector están mejorándose, persiste el problema de imprecisión. Las empresas se quejan de que los estándares no definen con exactitud dónde empiezan y dónde terminan sus responsabilidades. En un sondeo de ejecutivos mineros realizado en el marco de un breve seminario PDAC, muchos reconocieron que aunque sus empresas son expertas en la extracción de recursos, no alcanzan a comprender con claridad qué es lo que la RSC espera de ellas y cómo pudieran implementar apropiadamente dicha política en el campo (PDAC, 2007). En esta misma línea, Dashwood nota que los actores más responsables del sector minero preferirían una regulación estricta a la incertidumbre que reina en el marco actual. Si el gobierno definiera estándares que obligaran por ley a las empresas en el extranjero, éstas últimas podrían dedicar menos tiempo y energía a tratar de fijar los límites de sus responsabilidades, y dedicarse a pulir su reputación y la de Canadá en la región. No es correcto que el sector privado sea obligado a elaborar unilateralmente un adecuado marco de gobierno (Vogel, 2005). La implementación de un marco legal efectivo sería benéfica para la reputación de Canadá en el extranjero y pondría a las relaciones entre las compañías mineras canadienses y las comunidades en América Latina sobre bases más firmes.



TABLA 1:

CONFLICTOS ENTRE COMPAÑÍAS MINERAS CANADIENSES Y COMUNIDADES LATINOAMERICANAS

<b>Escasez y contaminación de agua y otros impactos medioambientales:</b>	
Ancash, Perú, Barrick Gold	Miramar, Costa Rica, Glencairn Gold
Andacollo, Chile, Pacific Rim	Molejón Region, Panamá, Inmet Mining
Cabañas, Argentina, Pacific Rim	Omai, Guyana, Cambior
Calpulálpam, México, Continuum Resources	Pascua Lama, Chile y Argentina, Barrick Gold
Catamarca, Argentina, Gold Corp	Rio Tunky, Nicaragua, Greenstone
Cerro de San Pedro, México, Metallica Resources	San Juan, Argentina, Barrick Gold
Chilpancingo, México, Gold Corp	Tambogrande, Perú, Manhattan Minerals
Esquel, Argentina, Meridian Gold	Trelew, Argentina, Micon International
Famatina, Argentina, Barrick Gold	Valle de Siria, Honduras, Gold Corp
La Sierrita, México, Excellon	Vallenar, Chile, Metallica Resources
<b>Derechos indígenas en la tierra, recursos locales y consentimiento:</b>	
El Estor, Guatemala, Skye Resources	Pascua Lama, Chile y Argentina, Barrick Gold
El Bangui, Ecuador, Corriente Resources	Quimsacocha, Ecuador, IAMGold
Intag, Ecuador, Ascendant Copper	San Marcos, San Miguel Ixtahuacan and Sipakapa, Guatemala, Goldcorp
<b>Derechos territoriales, consulta comunitaria, reubicación y herencia cultural:</b>	
Ancash, Perú, Barrick Gold	La Sierrita, México, Excellon Resources
Antamina, Sierra Huaraz, Perú, Noranda & Teck	Mazapil, México, Gold Corp
Cominco Calingasta, Argentina, Noranda	Marmato, Colombia, Colombia Goldfields
Calpulálpam, México, Continuum Resources	Ocampo, México, Gammon Lake
Carrizalillo, México, Gold Corp	Pantepec, México, Linear Gold
Cerro de San Pedro, México, Metallica Resources	Palo Ralo, Honduras, GoldCorp Rio Pinturas, Argentina,
Chilpancingo, México, Gold Corp	Pascua Lama, Barrick (lado argentino)
El Estor, Guatemala, Skye Resources	Saint Catherines, Jamaica, Alcan
Guanajuato, México, Great Panther	Tambogrande, Perú, Manhattan Minerals
La Rioja, Argentina, Barrica Gold	
<b>La mujer, violencia, acoso sexual y prostitución:</b>	
Mazapil, México, Gold Corp	Guatemala, Gold Corp (antes Glamis Gold)
San Miguel Ixtahuacan y Sipakapa,	Valle de Siria, Mina San Martin, Honduras, Gold Corp
<b>Violencia, abusos de los derechos humanos y mayor conflicto:</b>	
Ancash, Perú, Barrick Gold	Pascua Lama, Chile, Barrick
Cerro de San Pedro, México, Metallica Resources	San Miguel Ixtahuacan, Marlin, Guatemala, Gold Corp
Intag, Ecuador, Ascendant Copper	Sensuntepeque, El Salvador, Pacific Rim
Nuevo Carrizalillo, Guerrero, Bermejal, México, GoldCorp	

Fuente: MICLA Database "Canadian Extractive Industry in Latin America, 1990-2007"

## REFERENCIAS

- ADVISORY Group Report*, “National Roundtables on Corporate Social Responsibility (CSR) and the Canadian Extractive Industry in Developing Countries” (2007). Consultado 29 enero 2008 en [http://geo.international.gc.ca/cip-pic/current\\_discussions/csr-roundtables-en.aspx](http://geo.international.gc.ca/cip-pic/current_discussions/csr-roundtables-en.aspx)
- AMNESTIE internationale – Canada francophone (2007). “Exploitez sans exploiter.” 28:3.
- ARSENAULT, Chris (2006). “Digging up Canadian Dirt in Colombia: Canadian Corporations and Aid Agencies Facing Controversy and Resistance in Colombia.” *The Dominion* 41:32.
- ASONOG - *Asociación de Organismos No Gubernamentales*, “Las Industrias extractivas: Minería: Un mal negocio para Honduras,” <http://www.asonog.hn/arte%20estudio%20mineria.pdf>
- BARON, S., J. Carignan y A. Ploquin (2006). “Dispersion of Heavy Metals (Metalloids) in Soils from 800-Year-Old Pollution (Mont-Lozère, France),” *Environmental Science & Technology* 40:17.
- BARRIAUX, Mariane (2006). “Why this Seam Should Last: Booming Prices and Profits Have Led to a Flurry of Takeovers,” *The Guardian*, 22 agosto 2006.
- BRADBURY, J.H. (1985). “International Movements and Crises in Resource Oriented Companies: The Case of *Inco* in the Nickel Sector,” *Economic Geography* 61:2.
- BULMER-THOMAS, Victor (1994). *The Economic History of Latin America since Independence*. Nueva York: Cambridge University Press.
- CAMPBELL, Bonnie (1999). “Canadian Mining Interests and Human Rights in Africa in the Context of Globalization,” consultado 20 febrero 2008 en <http://www.dd-rd.ca/site/>, *Rights and Democracy*: <http://www.dd-rd.ca/site/publications/index.php?id=1277&subsection=catalogue>
- CASTAGNINO, Vincent (2006). *Metal Mining and Human Rights in Guatemala: The Marlin Mine in San Marcos*. N.p.: Peace Brigades International.
- CBC Radio (2007). “Guatemala Mine Pack” y “Guatemala Mine: Anderson”, *As it Happens*, Entrevista 15 marzo 2007; consultado 13 junio 2007; [HTTP://WWW.CBC.CA/RADIOSHOWS/AS\\_IT\\_HAPPENS/20070315.shtml](http://www.cbc.ca/radioshows/AS_IT_HAPPENS/20070315.shtml)
- CHAPARRO A., Eduardo (2002). *Actualización de la compilación de leyes mineras de catorce países de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL–División de Recursos Naturales e Infraestructura.
- CIDA (2005). *Statistical Report on Official Development Assistance, Fiscal Year 2004-2005*. Ottawa: CIDA.
- COSTERO, Cecilia (2004). “Relaciones actuales México-Canadá en el sector minero.” *Revista Mexicana de Estudios Canadienses* 1:7.

- DASHWOOD, H.S. (2007). "Canadian Mining Companies and Corporate Social Responsibility: Weighing the Impact of Global Norms." *Canadian Journal of Political Science* 40:129-156.
- DEFENSORÍA del Pueblo, Unidad de Conflictos Sociales, "Conflictos Sociales Conocidos por la Defensoría del Pueblo," Reporte no. 46, enero 2008; consultado 8 febrero 2008 en [http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/conflictos/2008/conflictos\\_sociales47.pdf](http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/conflictos/2008/conflictos_sociales47.pdf)
- EARTHWORKS y Oxfam America (2004). *Dirty Metals: Mining, Communities and the Environment*; consultado 28 noviembre 2007 en: [http://www.nodirtygold.org/dirty\\_metals\\_report.cfm](http://www.nodirtygold.org/dirty_metals_report.cfm).
- ESTRADA, Adriana y Helena Hofbauer (2001). *Impactos de la inversión minera canadiense en México: Una primera aproximación*. México: FUNDAR.
- FORCESE, Craig (2006). "Submission to National Roundtables. Memorandum: Response to PDAC Opinion on Extraterritorial Regulation." Preparado por Appleton & Associates.
- FOREST Peoples Programme, Philippine Indigenous Peoples Links y el World Rainforest Movement (January 2000). *Undermining the Forests: The Need to Control Transnational Mining Companies; A Canadian Case Study*; consultado 20 febrero 2008 en [WWW.MINESANDCOMMUNITIES.ORG](http://WWW.MINESANDCOMMUNITIES.ORG), PÁGINA web, *Mines and Communities*, [www.minesandcommunities.org/Country/undermining.pdf](http://www.minesandcommunities.org/Country/undermining.pdf)
- FOSTER, Peter (2007). "NGO-X Fraud Beats Bre-X," *The Financial Post*, 4 agosto 2007.
- GORDON, Todd y Jeffrey R. Webber (2008). "Imperialism and Resistance: Canadian Mining Companies in Latin America," *Third World Quarterly*, vol. 29, no. 1.
- GOVERNMENT of Canada (2007). *National Roundtables on Corporate Social Responsibility (CSR) and the Canadian Extractive Industry in Developing Countries. Advisory Group Report* (marzo).
- . (2005a) *Parliamentary Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade*. "Mining in Developing Countries and Corporate Social Responsibility," consultado 20 febrero 2008 en <http://geo.international.gc.ca>, FOREIGN Affairs and International Trade Canada. <http://cmte.parl.gc.ca/cmte/CommitteePublication.aspx?COM=8979&Lang=1&SourceId=178650>
- . (2005). *Government Response to the Fourteenth Report of the Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade; Mining in Developing Countries—Corporate Social Responsibility*.
- IMAI, Shin, Ladan Mehranvar y Jennifer Sander (2007). "Breaching Indigenous Law: Canadian Mining in Guatemala," *Indigenous Law Journal*, vol. 6:1.
- ISMI, Asad (2000). "Profiting From Repression: Canadian Firms in Colombia Protected by Military Death Squads," *Monitor—Canadian Centre for Policy Alternatives*

- <http://www.policyalternatives.ca/MonitorIssues/2000/12/MonitorIssue1689/> (13 enero 2007).
- KNEEN, J. (2006). "The Social License to Mine: Passing the Test," Presentación para las Mesas Redondas sobre Responsabilidad Social Corporativa. Montreal.
- KUYEK, Joan (2007). "Review of the Export Development Act—Presentation to the Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade"; consultado 20 febrero 2008 en [www.miningwatch.ca](http://www.miningwatch.ca), MININGWATCH Canada, [HTTP://WWW.MININGWATCH.CA/INDEX.PHP?/EXPORT\\_DEVELOPMENT\\_C/REVIEW\\_OF\\_THE\\_EXPORT](http://www.miningwatch.ca/index.php?/EXPORT_DEVELOPMENT_C/REVIEW_OF_THE_EXPORT)
- LATIN American Water Tribunal (2007a). "Findings of the Latin American Water Tribunal Guadalajara, Mexico", 11 octubre 2007, consultado 17 noviembre 2007 en [HTTP://WWW.TRAGUA.COM/ARCHIVOS-TLA/AUDIENCIA-2006-GUADALAJARA/VEREDICTOS/CASO-HONDURAS.PDF](http://www.tragua.com/archivos-tla/audiencia-2006-guadalajara/veredictos/caso-honduras.pdf)
- . (2007b) "Findings of the Latin American Water Tribunals in the case of the Cerro de San Pedro, San Luis Potosí, Mexico", 11 octubre 2007; consultado 17 noviembre 2007 en <http://www.tragua.com/archivos-tla/audiencia-2006-guadalajara/veredictos/caso-explotacion-minera-mexico.pdf>
- LEMIEUX, André (1995). "Canada's Global Mining Presence," *Canadian Minerals Yearbook*, 1995. Ottáwa: Natural Resources of Canada.
- . (2005). "Canada's Global Mining Presence," *Canadian Minerals Yearbook*, 2005. Ottawa: Natural Resources of Canada.
- . (2006). "Canada's Global Mining Presence," *Canadian Minerals Yearbook*, 2006. Ottawa: Natural Resources of Canada.
- MACHADO, F. y C. Cárcamo (2005). *Las Industrias Extractivas: Minería un mal negocio para Honduras*. Tegucigalpa, Honduras Asociación de Organismos No Gubernamentales (ASONOG), Oxfam Internacional y Christian Aid.
- MINING Association of Canada. (2007). *Facts & Figures 2007*. [http://www.mining.ca/www/media\\_lib/MAC\\_Documents/Publications/2007\\_Facts\\_Figures/Facts\\_Figures\\_2007\\_E.pdf](http://www.mining.ca/www/media_lib/MAC_Documents/Publications/2007_Facts_Figures/Facts_Figures_2007_E.pdf) (28 enero 2007)
- MINING, Minerals and Sustainable Development Project (2003). *Finding Common Ground: Indigenous Peoples and their Association with the Mining Sector*. Londres: International Institute for Environment and Development.
- MINING Watch Canada. (2007). "Victim or Villain? Canadian Mining Investment in Southeast Ecuador Exacerbates Divisions, Conflicts"; consultado 26 noviembre 2007 en [http://www.miningwatch.ca/updir/Ecuador\\_Analysis\\_final.pdf](http://www.miningwatch.ca/updir/Ecuador_Analysis_final.pdf).
- . (mayo 2004). *Overburdened: Understanding the Impacts of Mineral Extraction on Women's Health in Mining Communities*.

- MORAN, Robert (2001). *Una mirada alternativa a la propuesta de minería en Tambogrande, Perú*, Washington: Oxfam America-Mineral Policy Center-Environmental Mining Council of British Columbia (agosto).
- NATURAL Resources Canada, "Whitehorse Mining Initiative" (s.f.); consultado 9 febrero 2008 en [http://nrca-nrcan.gc.ca/mms/poli/wmi\\_e.htm](http://nrca-nrcan.gc.ca/mms/poli/wmi_e.htm).
- NGO Working Group on the EDC (2001), *Reckless Lending, Volume II: How Canada's Export Development Corporation Puts People and the Environment at Risk*; consultado 20 febrero 2008 en [www.halifaxinitiative.org](http://www.halifaxinitiative.org),
- THE Halifax Initiative, [http://www.halifaxinitiative.org/org/updir/Reckless\\_Lending\\_VII.pdf](http://www.halifaxinitiative.org/org/updir/Reckless_Lending_VII.pdf)
- NORTHERN Miner (1996). "Brazil Attempts to Attract More Foreign Capital to Mining Sector" *The Northern Miner* no. 82, D1.
- OBSERVATORIO de Conflictos Mineros en Peru (2007). *Report of November 11<sup>th</sup>, 2007*; consultado 28 enero 2008 en [http://www.noalamina.org/index.php?module=announce&ANN\\_user\\_op=view&ANN\\_id=1017](http://www.noalamina.org/index.php?module=announce&ANN_user_op=view&ANN_id=1017)
- OCHOA, A.C.E. (2006). "Canadian Mining Operations in Mexico: An Initial Overview," en L.C. North, Timothy David y Viviana Patroni (eds.), *Community Rights and Corporate Social Responsibility*. Toronto: Between the Lines.
- OTTO, James M. (1998). "Global Changes in Mining Laws, Agreements and Tax Systems," *Resources Policy* 24:2.
- PDAC (2007). "Corporate Social Responsibility and Mineral Exploration." Ponencia presentada en el PDAC Short Course, Toronto.
- ROUSSEAU, Stéphanie y François Meloche (2002). "Gold and Land: Democratic Development at Stake. Report of the Observation Mission of the Tambogrande Municipal Consultation," Rights and Democracy <http://www.dd-rd.ca/site/publications/index.php?id=1345&subsection=catalogue>
- RIGHTS and Democracy (2007). *Human Rights Impact Assessments for Foreign Investment Projects: Learning from Community Experiences in the Philippines, Tibet, the Democratic Republic of the Congo, Argentina and Peru*; consultado 20 febrero 2008 en [www.dd-rd.ca](http://www.dd-rd.ca), Rights and Democracy. <http://www.dd-rd.ca/site/publications/index.php>,
- SÁNCHEZ Albavera, Fernando, Georgina Ortiz y Nicole Moussa (1999). *Panorama minero de América Latina a fines de los años noventa*. Santiago de Chile: CEPAL.
- SETHI, S.P. y O. Emelianova (2006). "A Failed Strategy of Using Voluntary Codes of Conduct by the Global Mining Industry," *Corporate Governance*, 6, 3:226-238.
- SWEARNGIN, Darryl, Richard Tremblay y Jack Silverson (1998). "Home Base for Chilean Mining Ventures: Canada versus United States - Some Tax Considerations," *Canadian Tax Journal* 46:1.

- SZABLOWSKI, David (2007). *Transnational Law and Local Struggles. Mining, Communities and the World Bank*. Oxford y Portland: Hart Publishing.
- U.S. Fed News Service (2007). "Violence against Women, Reproductive Health, Marginalized Ethnic Groups among Concerns, as Anti-Discrimination Committee Considers Peru's Report" (19 enero 2007). *U.S. Fed News Service* (incluido *U.S. State News*, consultado 21 febrero 2008, *General Interest Module database*; Doc. ID: 1198795531).
- VOGEL, D. (2005). *The Market for Virtue: The Potential and Limits of Corporate Social Responsibility*. Washington DC: The Brookings Institution.
- WISNER, R., de Appleton & Associates (2006). "Submission to National Roundtables," Legal Memorandum: International Law and CSR Regulation.