
recursos naturales e infraestructura

La pequeña minería y los nuevos desafíos de la gestión pública

Eduardo Chaparro Ávila



División Recursos Naturales e Infraestructura

Santiago de Chile, mayo de 2004

Este documento fue preparado por Eduardo Chaparro Ávila, Oficial de Asuntos Mineros de la Unidad de Recursos Naturales y Energía de la División de Recursos Naturales e Infraestructura, de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). El autor agradece los comentarios y sugerencias del Sr. Fernando Sánchez Albavera, Director de la referida División de la CEPAL.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN impreso 1680-9017

ISSN electrónico 1680-9025

ISBN: 92-1-322358-7

LC/L.2087-P

N° de venta: S.04.II.G.26

Copyright © Naciones Unidas, mayo de 2004. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
Introducción	7
I. Las reformas y la pequeña minería	11
A. La autoridad minera	12
B. Las reformas de los años noventa	14
C. La visión política sobre la pequeña minería	16
II. La gestión pública y la pequeña minería	21
A. Las debilidades de la gestión pública.....	22
B. Campos de acción de la gestión pública.....	24
C. La necesidad de un enfoque multidisciplinario	26
III. Visiones, enfoques y propuestas recientes sobre la pequeña minería	29
A. La visión del Gobierno de Chile	29
B. El enfoque del Banco Mundial y las visiones de Yaoundé y de IDRC-UNESCO-EKAMOLLE.....	33
IV. Propuesta para reorientar las políticas y la gestión pública	37
A. Fundamento conceptual.....	38
B. Elementos para la formulación de programas de apoyo a la pequeña minería	39
C. ¿Por dónde empezar?	41
D. Programas específicos	42
E. Comentarios finales	46
Bibliografía	47
Serie recursos naturales: números publicados	51

Índice de cuadros

Cuadro 1	Resultado de las reformas mineras en América Latina	15
Cuadro 2	Tamaño del Estado de diferentes países	16
Cuadro 2	Bolivia: Cantidad promedio de trabajadores por empresa en el sector minero, por subsectores y años	27

Índice de recuadros

Recuadro 1	Conclusiones del Taller panamericano sobre organización de la pequeña minería como un medio para combatir la pobreza	19
Recuadro 2	Objetivos básicos de la asistencia técnica a una mina	27
Recuadro 3	Líneas estratégicas de acción de apoyo a la pequeña y mediana minería	30
Recuadro 4	Chile: principios generales de la política frente a la pequeña y mediana minería	31
Recuadro 5	El enfoque del Banco Mundial sobre comunidad y pequeña minería	33
Recuadro 6	La visión de Yaoundé sobre la pequeña minería	34
Recuadro 7	IORC-UNESCO-EKAMOLL: Líneas de acción prioritarias para la pequeña minería	35
Recuadro 9	Para hacer viable la transición a una minería sostenible	40

Resumen

En la última década del siglo XX, América Latina cambió sus normas e instituciones mineras con el fin de atraer la inversión extranjera bajo las nuevas condiciones de la economía mundial. Aún hoy, todavía se dan cambios en algunos países como secuela de esa ola de reformas.

Con las nuevas visiones sobre su rol, el Estado se alejó de la operación minera directa, reconsiderando su función fiscalizadora y reguladora. Las concepciones tradicionales alrededor de la llamada pequeña minería perdieron fuerza y en muchas partes se llegó a postular que era necesaria la desaparición de este segmento de la producción minera. Así la falta de atención a la pequeña minería facilitó el crecimiento desordenado de las explotaciones y por ende de la informalidad.

Es así como este estudio plantea la necesidad de una nueva actitud de parte de los gobiernos, que permita disponer de una gerencia pública que mejore cualitativamente el carácter de las explotaciones de este segmento de la minería, poniendo énfasis en la formación cívica y empresarial de los conductores de la minería de pequeña escala, especialmente en los casos de la minería artesanal e informal.

Introducción

La contribución de la minería al desarrollo mundial es fundamental y seguirá haciéndolo en el futuro pero las políticas públicas deben asegurar que su crecimiento sea sustentable.

La existencia de opositores a la minería hace oportuno decir que junto con las consideraciones comerciales, la demanda de minerales y metales es una respuesta a obligaciones éticas y políticas de los gobiernos, que están obligados a proveer a sus ciudadanos de bienes y servicios que aseguren la satisfacción de sus necesidades básicas. Esto no elude reconocer que falta mucho para satisfacer las inquietudes e interrogantes de la sociedad civil sobre las implicaciones ambientales, sociales y económicas de dicha actividad. La creencia de los mineros de que una demanda permanente de productos mineros justifica los impactos negativos, ha cedido su lugar a una oferta minera basada en la responsabilidad social de los operadores mineros.

La minería, al reconocer la oposición social que generó y que aún genera por sus externalidades políticas, sociales, económicas y ambientales, está empeñada, cada vez con mayor convicción, en mejorar sus relaciones con las comunidades locales y legitimar las explotaciones como un factor de progreso. Esta afirmación es el producto de un elevado número de apreciaciones, documentos, opiniones de expertos; de organismos no gubernamentales interesados en la protección del ambiente y en la promoción de las audiencias públicas; y de órganos de gobierno, que dan cuenta de cómo el paradigma de la explotación de los recursos mineros ha experimentado un significativo cambio en los últimos diez años.

La minería ha contribuido al desarrollo de conceptos como el de la necesaria obtención de una licencia social intangible para poder operar en armonía con la comunidad que la hospeda, concepto que en general hoy aceptan las diferentes industrias. El concepto de ciclo de vida de los metales aumenta la posibilidad de incrementar la confianza de la multiplicidad de actores y en la posibilidad de contar con un ambiente más sano. Esto abre nuevas opciones para encontrar soluciones factibles a los pasivos ambientales históricos y a nuevas formas de participación social. Téngase en cuenta además que la actividad minera representa una contribución significativa a la economía de países como Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, Jamaica, México, Perú y Venezuela.¹

En esos países, las comunidades saben que la minería es una opción de bienestar, pese a la reconocida y entendible resistencia, en algunos de ellos, de sectores sociales como los pueblos indígenas y las organizaciones ambientalistas. Sin embargo, lo que en principio parece ser el fruto de discusiones sobre el efecto y los impactos de la denominada gran minería, se extiende también y cada vez con más fuerza a otros estratos de la actividad, en particular a la llamada pequeña minería y la minería artesanal.

¿Cuál es el papel que deben de jugar los gobiernos para que se cumplan los preceptos del desarrollo sostenible? Muchas pueden ser las respuestas. Este documento presenta una propuesta orientada más que nada a mejorar la calidad de la gestión pública al enfrentar las realidades sociales y económicas de la actividad minera en pequeña escala y artesanal.

Los problemas públicos asociados a la llamada pequeña minería² no son nuevos en el mundo, menos en la región latinoamericana. Una buena parte de esos problemas surgen de un hecho básico: en todos los países de la región, la gestión del Estado para el manejo de los minerales está basada en el principio de su dominio sobre ellos, con carácter imprescriptible e inalienable. Argentina, Brasil, México y Venezuela (régimen federal) y Costa Rica (prioridad total para el Estado Central), ocupan los extremos de todas las posibilidades de interpretación.

En este sentido, es útil evaluar cuál ha sido el desempeño de las autoridades mineras, los principios que las alentaron y los efectos de su gestión después de más de una década de ajustes y reestructuraciones del aparato público minero,

Junto con el principio rector del dominio imprescriptible e inalienable del Estado sobre los minerales, la institucionalidad minera, aunque variada, ofrece otros elementos comunes tales como:³

- Las minas forman una propiedad distinta de la del terreno o superficie en dónde se encuentran ubicadas.
- La minería es de utilidad pública, por tanto se pueden expropiar los derechos necesarios para su libre ejercicio, u otorgar las servidumbres requeridas.
- Toda persona con capacidad legal, nacional o extranjera, es sujeto de derecho minero.

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5_2743

