
recursos naturales e infraestructura

La función de las autoridades
en las localidades mineras

Patricio Ruiz Maldonado



NACIONES UNIDAS



División de Recursos Naturales e Infraestructura

Santiago de Chile, mayo de 2003

Este documento fue preparado por el consultor Patricio Ruiz Maldonado y coordinado por Eduardo Chaparro, Oficial de Asuntos Económicos de la División de Recursos Naturales e Infraestructura, de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (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

LC/L.1911-P

ISBN: 92-1-322180-0

ISSN impreso: 1680-9017

ISSN electrónico: 1680-9025

Copyright © Naciones Unidas, mayo de 2003. Todos los derechos reservados

N° de venta: S.03.II.G.69

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. Definición de autoridades locales y localidades mineras	9
A. Autoridades locales	9
B. Localidades mineras	10
C. Ámbitos de la jurisdicción de las autoridades locales	10
D. Derechos legales	11
E. Obligaciones jurídicas, disciplinarias y sociales	11
F. Origen de la autoridad en las localidades mineras	12
II Relaciones de las autoridades locales con los diversos actores	13
A. Las comunidades	13
B. Las autoridades del gobierno central	14
C. Las empresas mineras y sus organismos gremiales	15
D. Las etnias organizadas	15
E. La academia	16
F. Los organismos no gubernamentales y otros actores	16
III. Requisitos básicos para las autoridades locales	17
A. Probidad administrativa	17
B. Lucha contra la corrupción	18
C. La transparencia en las actuaciones de la autoridad local y en los procesos asociados	18
D. Correcta utilización de recursos	19
E. Desarrollo de la capacidad de gestión local	19
F. Control de las obligaciones y compromisos de la industria	19

IV. Autoridades locales y participación ciudadana	21
A. Enfoques sobre la definición de consulta previa	21
B. Consulta previa para los nuevos proyectos.....	22
C. Los derechos ciudadanos	22
D. Información para los nuevos proyectos	24
E. Las normas sobre localización apropiada, obras relacionadas y del proyecto mismo	25
F. La utilización de infraestructura creada por la actividad minera.....	25
G. Consolidación y defensa del tejido social	25
V. Manejo de conflictos en el ejercicio de la autoridad local	27
A. Temas, conflictos y actores involucrados en áreas mineras	27
B. La capacidad del ejercicio del gobierno por parte de las autoridades locales en las áreas mineras	28
VI. Fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos locales	31
Bibliografía	33
Serie Recursos naturales e infraestructura: números publicados	35
Índice de recuadros	
Recuadro 1 Tipos de conflicto en la industria extractiva	28

Resumen

El tema de este documento es el papel de las autoridades en un determinado lugar, territorio o comarca minera, es decir, de las personas ejercen de algún mando, poder o magistratura, frente al resto de los actores que participan en el ciclo minero.

Se hace referencia a los regímenes administrativos de los distintos niveles de la administración pública: nacionales, dependientes y seccionales autónomos, teniendo siempre presente que, por principio, las autoridades locales no pueden ejercer otras atribuciones que las consignadas en la Constitución y la Ley. Asimismo, deben demostrar capacidad, honestidad y eficiencia dentro de sus jurisdicciones y competencias, y sustentarse en los principios de legalidad, tutela, cooperación y coordinación con las comunidades.

Aparte de examinar las consideraciones sobre la fuerza o el poder que tienen los funcionarios en las áreas mineras para mandar con autoridad, se ha efectuado un análisis sobre los asuntos de interés de los gobiernos locales. Esto ha demostrado que existe la necesidad de fortalecer sus capacidades, de tal manera que puedan solventar conflictos de competencias, problemas sobre derechos colectivos, asuntos ambientales y de patrimonio cultural, así como actualizar la normativa minera, avanzar en los procesos de descentralización y participar en los asuntos derivados de la terminación de actividades mineras dentro de sus jurisdicciones. Además, las autoridades locales tienen injerencia en el diseño, la discusión y adopción de los planes de desarrollo local.

I. Introducción

Las autoridades locales son actores dentro del denominado ciclo minero y en ellas se encarna el poder de los gobiernos seccionales autónomos.

Pese a que existen desniveles de desarrollo minero entre los distintos países de América Latina, hay similares problemas, tanto en aquellos en los que se ha desarrollado la minería en sus diferentes estratos, como en otros en los que el desarrollo aún puede considerarse incipiente. Por ello, se aspira a que haya un intercambio de las experiencias positivas y negativas en este campo.

En América Latina, los Estados coinciden en sus estructuras generales al contar con las denominadas funciones Legislativa, Ejecutiva y Judicial – consideradas también “poderes”. A ellos se encuentran vinculadas otras estructuras institucionales conformadas por organismos y dependencias de las funciones Ejecutiva y Judicial, organismos de control y regulación, y entidades que integran regímenes seccionales.

Si bien hay analogías en lo atinente a la normativa, también se presentan aspectos disímiles como en el caso de Chile, que es el único país donde hay gestión de autoridad minera judicial en lugar de administrativa.

I. Definición de autoridades locales y localidades mineras

A. Autoridades locales

Las autoridades locales son las personas revestidas de algún mando, poder o magistratura, en un determinado lugar, territorio o comarca.

La autoridad minera es aquella encargada de administrar los procedimientos de otorgamiento, conservación y extinción de derechos mineros, dentro de una determinada jurisdicción, conforme lo previsto en las respectivas leyes mineras. Sólo en Chile, Perú y Argentina los materiales de construcción o áridos son administrados por la autoridad local.

Tanto la autoridad local como la minera son regidas por los organismos de control y de regulación de las autoridades de las funciones Ejecutiva y Judicial y de las entidades que integran los regímenes seccionales.

Al margen del ejercicio de autoridad en un sentido estrictamente formal, en algunos casos no ha sido extraña la intervención de líderes naturales de la comunidad: sacerdotes, profesores, dirigentes comunales, en la discusión de temas relevantes para el desarrollo de las actividades mineras, bien sea como facilitadores de ese desarrollo o como opositores al mismo. (El ejemplo más reciente es el propósito de desarrollar la mina de oro de Esquel en Chubut, Argentina, que ha provocado oposición de la comunidad).

B. Localidades mineras

Los pueblos mineros son aquellos en los cuales sus habitantes, en alta proporción, se dedican a labores vinculadas con la minería, agregándose que los ingresos de dichos pueblos derivan en buena parte de la industria minera y destacándose además que en algunos casos se consideran pueblos mineros o vinculados a la minería a aquellas localidades en las cuales, si bien no existen trabajos, faenas o explotaciones mineras, éstos se ven afectados por las obras o por los impactos generados por la minería, como ocurre en el caso de los puertos de embarque de los concentrados, entre los cuales y a manera de ejemplo se puede citar el caso de Los Vilos, en Chile.

La definición general de localidades o pueblos mineros, genera interrogantes que buscan antes que nada una mejor aproximación al concepto preliminar, sobre todo si se tiene en cuenta que:

- No se tiene antecedentes claros de cuáles y cuántas localidades mineras hay en Latinoamérica y el Caribe?
- No hay parámetros, normas o indicadores de uso universal, que hagan factible definir una localidad como minera, la cual podría depender de la vocación del territorio considerado, basado en la dotación natural del mismo, los antecedentes históricos, económicos, culturales y efectos de la actividad minera

Las autoridades locales deberán considerar localidades o partes de su jurisdicción, en las que, no obstante la existencia de un gran potencial minero, por distintos argumentos, se puede optar por decisiones que descarten la minería en favor de actividades pecuarias agrícolas, ecológicas o turísticas.

A modo de ejemplo, cabe citar el caso de la denominada “Consulta Vecinal” efectuada el 2 de junio del 2002, por la Municipalidad Distrital de Tambo Grande, Departamento de Piura, de la República del Perú, como mecanismo de participación ciudadana a fin de que los pobladores expresaran su opinión respecto del desarrollo de la actividad minera en las áreas urbana, de expansión urbana, agrícola y de expansión agrícola del Distrito, en la cual se detectó una masiva oposición al desarrollo minero.

C. Ámbitos de la jurisdicción de las autoridades locales

Cada país ha delimitado los lugares dentro de los cuales se ejerce el poder o la autoridad para gobernar o poner en ejecución las leyes, esta delimitación está relacionada con su *régimen administrativo* y representación política, cualquiera que sea su denominación, como por ejemplo:

- Departamentos, Provincias, Secciones de Provincias y Cantones;
- Regiones, Provincias y Comunas;
- Departamentos, Distritos, Municipios y Territorios Indígenas;
- Provincias, Cantones y Distritos;
- Provincias y Municipios;
- Provincias, Municipios, Cesiones y Parajes;
- Estados, Municipios y Parroquias;
- Provincias, Cantones, Parroquias y Circunscripciones Territoriales asignadas a grupos étnicos.

De esta manera, en cada país podrían existir:

- Regímenes administrativos nacionales
- Regímenes dependientes, para la coordinación y control de las políticas de gobierno nacional y para la dirección de las actividades de funcionarios y representantes de la Función Ejecutiva y,
- Regímenes seccionales

Entre los dos primeros regímenes mencionados, se tiene como elemento vinculante la denominada subordinación jerárquica y política, según la cual los órganos y las autoridades de la Administración Pública Central que conforman la función ejecutiva, se encuentran sometidos a la jerarquía del Presidente de la República y a la de los respectivos ministros de Estado; en tanto que a los Regímenes Seccionales, les son característicos el goce de autonomía, en la que en algunos casos se incluye una facultad legislativa, como acontece con la expedición de ordenanzas, la creación, modificación y supresión de tasas y contribuciones especiales.

Debe tenerse en cuenta que por avanzado que esté un proceso de descentralización, aún no se conoce ningún país que haya cedido a los entes territoriales conocidos como municipios, parroquias, o similares, la función de administrar los yacimientos minerales. Esto quiere decir que el principio constitucional americano, según el cual los recursos minerales son propiedad inalienable e imprescriptible del Estado sigue vigente

Los regímenes administrativos del orden nacional comprenden regímenes administrativos específicos para la actividad minera, regímenes que por obvias consideraciones tienen características particulares, diferentes a las aplicables en países con regímenes de carácter federal.

D. Derechos Legales

El ejercicio del poder para gobernar o poner en ejecución las leyes, encuentra respaldo en la normativa legal. En tal virtud, las autoridades en las localidades mineras están investidas de atribuciones o facultades consagradas en los preceptos constitucionales de cada país y en las leyes de los mismos.

Bajo este contexto se entiende que las atribuciones de esas autoridades se plasman en las denominadas competencias otorgadas por leyes, competencias que tratándose de los regímenes administrativos del orden nacional, de los regímenes dependientes y de los regímenes seccionales, tienen limitaciones propias en tales leyes y en sus cuerpos normativos de orden reglamentario o adjetivo.

Las situaciones de exceso o abuso, encuentran límites en las garantías de los derechos, tales los casos de hábeas corpus, hábeas data o acciones de amparo, con las que se solicita la adopción de medidas urgentes destinadas a cesar, evitar la comisión o remediar las consecuencias de un acto u omisión ilegítimos de una autoridad pública.

En todo caso, cabe tener presente que por principio, las autoridades de cualquier localidad, sea cual sea la principal actividad que allí se desarrolle, no pueden ejercer otras atribuciones que las consignadas en la Constitución y en la Ley.

E. Obligaciones jurídicas, disciplinarias y sociales

A la par de los derechos de las autoridades en las localidades mineras, se encuentran las obligaciones de orden jurídico, que también emanan de la normativa legal o reglamentaria, para

responder a la necesidad de servicio al interés general de la sociedad. A estas obligaciones, les son inherentes los principios de:

- Legalidad (Sujeción a la ley, cualidad de legal.).
- Jerarquía (Sometimiento, subordinación a las categorías de autoridad).
- Tutela (Amparo, defensa de los intereses del Estado).
- Cooperación (Labor conjunta para alcanzar las finalidades de un Estado).
- Coordinación (Concertación de medios, esfuerzos para una acción común).

En general, no hay exención por los actos realizados por las autoridades en el ejercicio de sus funciones, o por sus omisiones, pudiendo sobrevenirles responsabilidades de orden administrativo, civil e incluso penal. Sobra decir que las autoridades merecen respeto, consideración y adhesión de parte de los administrados, en tanto en el ejercicio de sus dignidades y funciones demuestren capacidad, honradez y eficiencia.

F. Origen de la autoridad en las localidades mineras

Las autoridades en las localidades mineras, como en cualquiera otra, actúan dentro de su jurisdicción y de acuerdo con su competencia y el origen de su autoridad es el nombramiento o designación por parte de la autoridad nominadora de la Función Ejecutiva y la elección popular, basadas en leyes pre existentes.

Así, se pueden mencionar los casos de las autoridades administrativas mineras, nombradas en la mayoría de las ocasiones por los Ministros de Estado, que tienen a su cargo la dirección y la ejecución de la política minera y los casos de los Alcaldes, elegidos en los respectivos procesos electorales, por votación popular y directa.

No está demás aclarar que en América Latina la autoridad minera es ejercida por intermedio de los Ministerios o Secretarías de Estado con denominaciones diversas, así por ejemplo: Ministerios de Minería (Chile) ; de Minas y Energía (Colombia); de Energía y Minas (Ecuador y Perú); de Comercio (República Dominicana), de Obras Públicas y Comunicaciones (Paraguay), etc.

II. Relaciones de las autoridades con los diversos actores

A. Las comunidades

Tanto los derechos como las obligaciones de las autoridades locales guardan relación con un objetivo principal, cual es el de servicio al interés general de la sociedad; estas relaciones de las autoridades locales con los diversos actores pueden tener lugar en:

- Zonas o sectores considerados como urbanos.
- Zonas o sectores considerados como rurales, y,
- Zonas o sectores a los que se les han atribuido características especiales respecto de la forma de conservación de la propiedad y de la posesión de las tierras comunitarias (ejidos en México, Zonas Mineras Indígenas en Colombia).

En los espacios antes señalados, se asume que dichas relaciones de las autoridades locales deben sustentarse bajo condiciones de legalidad, tutela, cooperación y coordinación con las comunidades, entendidas éstas en el sentido lato, es decir como el común de los vecinos de una población.

En concordancia con lo dicho, las relaciones de las autoridades con las comunidades asentadas en sectores urbanos, se desarrollarán con la misma ley, pero con aproximaciones distintas y de diferente intensidad en el caso de las comunidades rurales.

Muchas veces y esto es determinante en el enfoque las actividades mineras, las labores se realizan casi siempre fuera de las áreas urbanas, en sitios muy alejados, excepto en muy contados casos como en Marmato en Colombia o zonas auríferas como Zaruma y Portovelo en el Ecuador.

No siempre la relación de las autoridades con las localidades mineras es óptima y por lo contrario, puede ser esporádica y hasta no existir, dependiendo de factores tales como las distancias existentes entre el casco urbano y los sitios en los que se desarrollan las operaciones mineras, la carencia de recursos económicos de tales autoridades o la falta de infraestructura para brindar la debida atención, lo cual motiva quejas de las comunidades por el “abandono” del que son objeto, por parte de algunas autoridades.

B. Las autoridades del gobierno central

Es la subordinación jerárquica la que principalmente caracteriza las relaciones de las autoridades locales con las autoridades centrales y en tal virtud, es evidente el sometimiento de aquellas a la jerarquía del Presidente de la República y a la de sus ministros de Estado.

Las relaciones entre las autoridades de los gobiernos locales o seccionales, con las autoridades del gobierno central, se condicionan por:

- La filiación política de las autoridades de los gobiernos locales o seccionales, que en muchos casos puede ser distinta de las autoridades o funcionarios de la Administración Pública Central, de lo cual es frecuente que devenguen controversias. Puede darse el caso también de conflictos por diferencias de filiación política entre los mismos integrantes de los gobiernos locales o seccionales de elección popular.
- Carencia e inadecuada distribución de los recursos del presupuesto ordinario, así como el incumplimiento en cantidad y oportunidad en la entrega de recursos, creados por Ley (asignaciones por concepto de regalías, patentes, cánones, etc.);
- Los conflictos de competencia que pueden darse entre los gobiernos seccionales y las autoridades locales, dependientes de la Administración Pública Central, por el desconocimiento de la normativa que regula el ámbito de dicha competencia.
- La inexistencia de procedimientos, en otros, que hagan factibles las relaciones armónicas y concertadas de las autoridades locales con las de los gobiernos seccionales autónomos, así como la solución de conflictos entre éstas.

De los aspectos anotados y especialmente de la conjunción de los dos primeros, se produce lo que en muchos países de la Región, tales como Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia, ha llegado a merecer el calificativo de “*la cultura del paro*” según la cual, la única vía o alternativa para alcanzar la atención de las necesidades de los pueblos, esta dada por la suspensión de actividades, a nivel provincial, cantonal e inclusive parroquial. Al margen del derecho o la justicia de los que las partes en contienda se crean asistidas, se puede reflexionar sobre los efectos nocivos y el detrimento y grave daño que se irroga al país con tales paros.

Las relaciones entre las autoridades de la Administración Pública Central con las autoridades de los gobiernos locales o seccionales, deben llevarse en el marco del mutuo respeto y salvaguardia de las jurisdicciones y competencias propias de cada una, de olvidarse este precepto se corre el riesgo de afectar el interés público.

Para hacer más fluida la coordinación entre las autoridades centrales y las locales, algunos gobiernos están impulsando procesos mediante los cuales la titularidad y el ejercicio de las competencias atribuidas a los órganos administrativos, se desconcentran en otros subordinados a ellos, de manera que se produzca el traslado de la competencia al órgano desconcentrado.

Por otro lado, es frecuente la delegación de atribuciones de las autoridades de la Administración Pública Central, en las autoridades de jerarquía inferior. Aunque en algunos casos puede darse un proceso inverso de avocación, de acuerdo con el cual los organismos administrativos jerárquicamente superiores pueden asumir para sí el conocimiento de asuntos cuya resolución corresponda por atribución propia y por delegación a los órganos dependientes cuando lo estimen pertinente, por motivos de oportunidad técnica, económica, social, jurídica y territorial.

C. Las empresas mineras y sus organismos gremiales

Son múltiples las relaciones que las autoridades locales pueden mantener con las empresas mineras y sus organismos gremiales, dependiendo de la jurisdicción y competencia de cada una de ellas. Así pues, pueden estar vinculadas a la actividad productiva misma, o pueden referirse a asuntos de orden laboral, de seguridad social, de construcción de caminos, de aprovechamiento de aguas, de empleo de energía eléctrica, de seguridad pública, de orden ambiental, de salud, de carácter tributario, de patrimonio cultural, etc. En el desarrollo de esas relaciones, las autoridades locales toman en cuenta cuál debe ser el órgano de la administración que se debe ocupar de los asuntos específicos y aspectos tales como la localización de la mina, el tamaño de la empresa, el tipo de operaciones que realiza, entre otros criterios.

Todas las relaciones en cualquier nivel jerárquico, se deben regir con sujeción a los Códigos o las leyes del Trabajo. Esto significa que la autoridad local, por mejor voluntad que tenga para solucionar un conflicto o una petición, no podrá ir más allá de lo que el marco legal le prescribe. Por lo tanto, la autoridad local corre riesgos disciplinarios si en aras de un buen entendimiento, olvida este precepto y adopta decisiones más allá de su jurisdicción y competencia. No se puede olvidar que las autoridades no pueden trabajar en relaciones de confianza, sino que deben actuar de acuerdo con los procedimientos fijados por la ley.

En todo caso, se debe destacar que en la actualidad las empresas mineras, especialmente las grandes, al tiempo que conocen con claridad sus responsabilidades de orden administrativo, civil e inclusive penal, asumen un papel dinámico frente a la comunidad local.

D. Las etnias organizadas

En los últimos doce años numerosos países de la región han modificado sus constituciones y esos cambios han permitido reconocer su condición de países multiétnicos, pluriculturales, amén de la consagración de los derechos a un ambiente sano, a la información y a la participación ciudadana. En ese contexto países como Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Perú, Nicaragua, entre otros, han reivindicado el derecho de los pueblos indígenas y de las comunidades afro americanas.

Sumado a lo anterior, está la adopción del Convenio OIT No. 169 de 1989 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, por parte de muchos de esos países. Todas estas disposiciones procuran en lo fundamental reconocer y garantizar los derechos que estos pueblos tienen con carácter colectivo.

Los Estados reconocen y garantizan, entre otros derechos colectivos, los de participar en el uso, usufructo, administración y conservación de los recursos naturales renovables que se hallen en sus tierras, y el derecho a ser consultados sobre planes y programas de prospección y explotación de esos recursos y que puedan afectarlos ambiental o culturalmente; participar en los beneficios que esos proyectos reporten, en cuanto sea posible y recibir indemnizaciones, por los perjuicios socio ambientales que les causen. Es de recordar que no sólo los pueblos originarios de América están amparados por estas normas, en muchos países las comunidades negras gozan de igual condición legal.

En consecuencia, las autoridades locales deben velar por el cumplimiento de esos derechos colectivos.

E. La academia

La vinculación de las autoridades locales con los establecimientos docentes, en sus distintos niveles, debe, en lo posible, estar orientada en cuanto a minería se refiere, al diseño y ejecución de proyectos de interés comunitario. En particular, con Universidades e Institutos de educación superior, la relación debería hacer énfasis en ocupar sus servicios o contar con su asesoría en aquellas circunstancias en las cuales se requiera asesoría especializada.

Hoy en día, estos centros de educación superior participan con mayor frecuencia en proyectos, patrocinados tanto por Organismos No Gubernamentales, como por las empresas o las fundaciones que éstas han creado para interactuar con la comunidad, bajo la consideración de que los mismos tienden a la búsqueda de soluciones de orden social en un marco de seriedad, eficiencia y credibilidad.

Asimismo, la autoridad local, en particular la de las comunidades mineras, deberá tener en cuenta la idea de emplear la participación que le corresponde al ente territorial por concepto de regalías, patentes, cánones, impuestos específicos donaciones y demás recursos que genera la industria extractiva, en desarrollos educativos que proporcionen los técnicos y especialistas que requieren todos los campos de actividad económica de la zona, no tan sólo aquellos vinculados con la ingeniería de minas o la geología.

Las autoridades locales deben tener muy claro que en ocasiones los desarrollos mineros son de duración muy breve, como sucede con el oro, y una vez agotado el yacimiento la vida de su comunidad continúa, de allí la necesidad de sembrar los recursos que ingresan al tesoro público en educación, mediante programas de largo plazo que prevean el fortalecimiento del aparato educativo local.

F. Los organismos no gubernamentales y otros actores

Son múltiples las organizaciones no gubernamentales relacionadas con las autoridades locales y la mayoría de ellas persiguen finalidades de orden social. Las autoridades locales muchas veces se ven desbordadas por la acción de estas expresiones de organización social, que como tales, son reconocidas y amparadas en las normas y leyes de todos los países y por ende, no deben ser ni desconocidas ni atendidas de manera insuficiente o displicente.

Si bien es cierto que estos actores son reconocidos de manera genérica por la ley, la autoridad local deberá estar segura de la existencia legal y del grado de representatividad que alegan tener quienes quieran participar en las discusiones públicas, las consultas o las acciones populares que se desarrollen sobre la industria minera y sus proyectos. En esta categoría, caben también los gremios profesionales de ingenieros geólogos o de minas y las cámaras o asociaciones de mineros.

III. Requisitos básicos de las autoridades locales

A. Probidad administrativa

La probidad administrativa constituye un deber y responsabilidad de los ciudadanos de un país, deber al que le es concordante la administración honrada del patrimonio público; la asunción de funciones públicas como un servicio a la colectividad, debiendo rendir cuentas a la sociedad y a la autoridad, conforme a la ley.

En la actualidad existe una corriente en los países de América Latina, orientada a la creación, incorporación o reforma de la normativa que regula la administración del patrimonio público y que se plasma en la expedición de nuevos marcos de orden jurídico y legal, en los cuales se establecen sistemas de control, fiscalización y auditoría por parte de los Estados, señalándose los organismos encargados de dicho control, sus competencias y atribuciones, entre las cuales, las de mayor connotación se refieren a la determinación de responsabilidades e imposición de sanciones, que en muchos casos pueden llegar a ser de naturaleza administrativa, civil, e inclusive penal.

Se estima que esta tendencia legislativa debería complementarse con la debida difusión y capacitación a las autoridades locales y sobre todo, de acuerdo con las circunstancias propias de cada país. Bajo este contexto, siempre penderán sobre las autoridades locales, riesgos judiciales, políticos, sociales y económicos, que a pesar de las diferencias en tamaño y circunstancias, son similares a los

que corren los administradores de comunidades de mayor tamaño o de superior desarrollo socio económico o demográfico, riesgos que pueden ser enfrentados mejor, si optan por la alternativa de agrupación o agremiación en organismos de carácter regional o seccional. Tal el caso de los denominados Consorcios de Municipios o Asociaciones de Municipalidades, que puedan abordar con mayor seguridad, solvencia y eficiencia la satisfacción de sus necesidades, el intercambio de experiencias y la posibilidad de aunar esfuerzos para proponer, cambiar o modificar leyes, normas o estatutos específicos que no se amolden a las necesidades de sus comunidades.

B. Lucha contra la corrupción

La lucha contra la corrupción, con el tiempo y sin que sea bien entendido su significado, por repetitiva, corre el riesgo de tornarse en una simple frase. Por ello, se estima necesario mencionar que en el sentido de la palabra corrupción, se entienden implícitos los de corruptible, es decir que puede corromperse; corrupto, esto es, que se deja o ha dejado sobornar, pervertir o viciar y corruptor, que corrompe, conforme con las acepciones del diccionario. En consecuencia, el combate a la corrupción entraña la necesidad de acabar, tanto con quienes corrompen, como con los que se dejan corromper.

Se deben arbitrar cuantas medidas sean necesarias para emprender esa lucha; sin embargo, se debe tener mucho cuidado con la honra de las personas y evitar que en forma irresponsable sean víctimas de atentados contra su honor y dignidad, pues la calumnia es otra forma de corrupción.

C. La transparencia en las actuaciones de la autoridad local y en los procesos asociados

El empleo del término “transparencia” en las actuaciones y procesos de las autoridades y funcionarios de la administración pública, sea ésta central, seccional o local, debe ser sinónimo de claridad y limpieza, y su ausencia hace presumir faltas de conducta por parte de los administradores.

En la actualidad, hay una tendencia de Estados y de sus Gobiernos a disponer de normas que hagan factible el que los actos y hechos administrativos se celebren de manera transparente para garantizar su vigencia y legitimidad y obviamente prever y evitar la impugnación o extinción de los mismos.

La transparencia impide que se incurra en vicios, que a la postre pueden determinar la invalidez o nulidad de tales actos, aparte de la interposición de recursos o reclamaciones ulteriores, que además pueden originar querrelas del Estado contra la autoridad que ha incurrido en la falta penada en busca del resarcimiento económico, no solo penal, del daño causado.

En concordancia con lo expresado, debe indicarse que respecto de las autoridades y funcionarios, no se puede descartar la posibilidad de exigirles indemnizaciones por los daños y perjuicios causados por la falta de transparencia, aparte de las responsabilidades y sanciones que los organismos y entidades de control puedan establecer para las mismas.

La claridad y la limpieza en las actuaciones de las autoridades locales está asistida por el ejercicio de los derechos que corresponden a los administrados, de los cuales y como más relevantes, pueden señalarse los siguientes:

- El derecho a conocer en cualquier momento el estado del trámite de los procedimientos en que tengan la calidad de interesados.

- El derecho a conocer la identidad de las autoridades responsables del trámite de los procedimientos de su interés.
- El derecho al ejercicio de su defensa en los procedimientos administrativos.
- El derecho a obtener información sobre la normativa interna relacionada con el procedimiento de su interés.
- El derecho a tener acceso a la información que conste en los archivos de la entidad en la que cursen los procedimientos; y,
- El derecho a ser oídos y tratados con respeto por las autoridades y funcionarios.

D. Correcta utilización de recursos

Las leyes de control contienen en sus textos disposiciones sobre el examen y verificación del empleo de los recursos públicos, disposiciones que regulan los sistemas de control, fiscalización y auditoría, para evaluar gestiones administrativas, financieras, operativas e inclusive de gestión ambiental de las instituciones estatales.

Los sistemas de control pueden ser, tanto de orden interno, como externo y se dan mediante las denominadas auditorías, sean estas financieras, de gestión, de aspectos ambientales o de obra pública o de ingeniería, que se realizan por parte de las Contralorías de los Estados, a las que, aparte del control de ingresos, gastos, inversiones, utilización de recursos, administración y custodia de bienes públicos, les es dado pronunciarse sobre la legalidad, transparencia y eficiencia de los resultados de las instituciones del Estado.

Sin olvidar el principio de presunción de legitimidad de las actividades cumplidas por las instituciones estatales y sus servidores, de los pronunciamientos de las Contralorías puede devenir la determinación de responsabilidades administrativas culposas, civiles culposas y hasta desembocar en indicios de responsabilidad penal.

E. Desarrollo de la capacidad de gestión local

El fortalecimiento de la participación ciudadana y de las entidades locales, se facilita con la aplicación de los procesos de descentralización y desconcentración en la gestión local.

La transferencia progresiva de funciones, atribuciones, competencias y responsabilidades a los gobiernos seccionales o locales, por vía de la descentralización, se debe dar con la correspondiente transferencia también de recursos y competencias, dando una clara definición de funciones, atribuciones y obligaciones de los organismos estatales en procura de evitar conflictos por duplicación o superposición de éstas. El proceso descentralizador se complementa con la capacitación de los nuevos encargados en los Gobiernos Seccionales o gobiernos locales, en las materias a ellos encomendadas.

F. Control de las obligaciones y compromisos de la industria

El control público y social de las obligaciones y compromisos contraídos por los representantes empresariales con arreglo a la ley, es responsabilidad de los organismos de control de cada Estado. A manera de ejemplo, pueden citarse las Contralorías de los Estados; las Procuradurías de los Estados; los Ministerios Públicos; las Comisiones de Control de la Corrupción; y las Superintendencias encargadas de controlar instituciones públicas y privadas, a fin de que las actividades económicas y los servicios que presten, se sujeten a la ley y atiendan al interés general.

En algunas legislaciones existen las denominadas Defensorías del Pueblo, a las que corresponde, entre otras atribuciones, la de defender, de oficio o a petición de parte, cuando fuere procedente, la observancia de los derechos fundamentales individuales o colectivos que la constitución, las leyes, los convenios y los tratados internacionales garanticen.

Son reconocidas y válidas otras formas de control que en la práctica se dan por intermedio de organizaciones o instancias de la denominada sociedad civil, tales los casos de: comités de gestión, colegios de profesionales, confederaciones de organizaciones indígenas, y organizaciones no gubernamentales que inclusive llegan a proponer o interponer acciones y recursos de índole constitucional, como las de amparo.

IV. Autoridades locales y participación ciudadana

A. Enfoques sobre la definición de consulta previa

Las constituciones en América Latina obligan a las autoridades a contar con los criterios previos de la comunidad, que debe estar debidamente informada, para toda decisión estatal que pueda afectar al ambiente.

Este requerimiento del criterio previo de la comunidad, garantizado por la Ley, constituye un mecanismo de participación social, que se sustenta en el derecho del que se encuentran asistidas las personas naturales o jurídicas para participar en la gestión ambiental, el cual se plasma en las consultas, audiencias públicas, iniciativas, propuestas u otras formas de relación entre los sectores público y privado. Por la naturaleza especial de este derecho, en el evento de atentarse contra el mismo por la inobservancia o incumplimiento del proceso de consulta, pende sobre la actividad materia de la consulta, su inejecutabilidad y de ser el caso, puede constituir causal de nulidad de actos o contratos.

Sin embargo, la aplicación de este principio no ha sido general ni uniforme. El proyecto “Minería y Minerales de América del Sur en la Transición al Desarrollo Sustentable” (MMSD 2002), reconoce que: “Frente al derecho colectivo de consulta, los gobiernos no han llegado a concretar instrumentos jurídicos, especialmente de orden

reglamentario, que permitan una efectiva aplicación del precepto constitucional como el que se contempla en la Ley de Gestión Ambiental.”

A manera de ejemplo, en Ecuador, no obstante la expedición de la Ley de Gestión Ambiental y su publicación en el Registro Oficial No. 245, de 30 de julio de 1999, es decir hace más de tres años, apenas en el Registro Oficial No.725, de 16 de diciembre del 2002, se expidió el Texto unificado de legislación secundaria del Ministerio del Ambiente.

B. Consulta previa para los nuevos proyectos

Los nuevos proyectos mineros tienen previsto el proceso de la consulta y su omisión o inobservancia pueden afectar a su ejecución y podrían determinar la invalidez de los actos o contratos en los que se respalden. La industria minera formal ha venido adquiriendo conciencia de que el incumplimiento de las normas de orden ambiental, no produce beneficio alguno y genera conflictos, no sólo con los organismos y autoridades estatales y de los gobiernos seccionales autónomos, sino también con la comunidad.

Hay asuntos vinculados a los procesos de consulta que precisan un análisis en el ámbito técnico minero, económico, ambiental y social y el establecimiento de reglas claras para los consultantes y los consultados, a fin de que no se produzca, por desconocimiento, el conflicto anticipado, la controversia y la desfiguración del proceso.

La consulta debe darse en un ambiente adecuado, que posibilite al consultante comunicarse con la comunidad de manera clara, transparente y con las suficientes garantías, en procura de que la comunidad por su parte, con iguales garantías, tenga una percepción real del proyecto, que le permita conocer de las características y efectos del mismo, sin prejuicios de ninguna naturaleza y la información suministrada, con tiempo suficiente para su estudio y comprensión.

Hay posiciones que rebasan el contexto antes mencionado y que se inclinan por una relación de “diálogo permanente”, que cubre desde los procesos previos a la consulta, y va más allá del cierre de las labores mineras.

C. Los derechos ciudadanos

Los derechos ciudadanos se han fortalecido en los últimos años por medio de modificaciones constitucionales que resaltan la defensa de los derechos humanos, el incremento de los derechos civiles y políticos, económicos, sociales y culturales y en especial, los derechos colectivos. Estos últimos son de particular importancia por cuanto se considera que los proyectos mineros han de tener una licencia social intangible dada por la comunidad.

Entre los aspectos de mayor profundidad registrados en ese fortalecimiento, aparecen los cambios ocurridos alrededor de los derechos colectivos de los pueblos indígenas. A manera de referencia, por tratarse de un país con un componente poblacional indígena relevante en su vida política económica y social, véanse los derechos colectivos reconocidos a los pueblos indígenas en el Ecuador:

- Mantener, desarrollar y fortalecer su identidad y tradiciones en lo espiritual, cultural, lingüístico, social, político y económico.
- Conservar la propiedad imprescriptible de las tierras comunitarias, que serán inalienables, inembargables e indivisibles, salvo la facultad del Estado para declarar su utilidad pública.

- Mantener la posesión ancestral de las tierras comunitarias y obtener su adjudicación gratuita, conforme a la Ley.
- Participar en el uso, usufructo, administración y conservación de los recursos naturales renovables que se hallen en sus tierras.
- Ser consultados sobre planes y programas de prospección y explotación de recursos no renovables que se hallen en sus tierras y que puedan afectarlos ambiental o culturalmente.
- Participar en los beneficios que esos proyectos reporten, en cuanto sea posible y recibir indemnizaciones por los perjuicios socio ambientales que les causen.
- Conservar y promover sus prácticas de manejo de la biodiversidad y de su entorno natural.
- Conservar y desarrollar sus formas tradicionales de convivencia y organización social, de generación y ejercicio de la autoridad.
- A no ser desplazados como pueblos de sus tierras.
- A la propiedad intelectual colectiva de sus conocimientos ancestrales; a su valoración, uso y desarrollo conforme a la ley.
- Mantener, desarrollar y administrar su patrimonio cultural e histórico
- Acceder a una educación de calidad, contar con el sistema de educación intercultural bilingüe;
- A sus sistemas, conocimientos y prácticas de medicina tradicional, incluido el derecho a la protección de los lugares rituales y sagrados, plantas, animales, minerales y ecosistemas de interés vital desde el punto de vista de aquélla.
- Formular prioridades en planes y proyectos para el desarrollo y mejoramiento de sus condiciones económicas y sociales.
- A un adecuado financiamiento del Estado.
- Participar, mediante representantes en los organismos oficiales que determine la ley; y,
- Usar símbolos y emblemas que los identifiquen.

El Convenio OIT No. 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes - 1989 (el cual ampara también a los pueblos afro americanos), es un importante elemento a considerar en las actuaciones de las autoridades locales. Algunos países tales como Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, entre otros, son firmantes de este instrumento jurídico. Otros, como Chile, aún no se han pronunciado en definitiva sobre el particular. En los países suscriptores del Tratado, las autoridades locales deben entender que ésta es una norma de cumplimiento obligatorio.

En lo concerniente al medio ambiente, es universal el concepto que obliga a los Estados a proteger el derecho de la población a vivir en un medio ambiente sano, que garantice un desarrollo sostenible, garantizando la preservación de la naturaleza.

En cuanto a este derecho colectivo, las Constituciones proceden a declarar de interés público y regular conforme con la ley aspectos tales como:

- La preservación del medio ambiente, la conservación de los ecosistemas, la biodiversidad y la integridad del patrimonio genético del país.

- La prevención de la contaminación ambiental, la recuperación de los espacios naturales degradados, el manejo sustentable de los recursos naturales y los requisitos que para estos fines deberán cumplir las actividades públicas y privadas; y,
- El establecimiento de un sistema nacional de áreas naturales protegidas, que garantice la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de los servicios ecológicos, de conformidad con los convenios y tratados internacionales.

Los derechos de los consumidores se garantizan ahora de una manera más clara, pese a que en muchos países, se estima necesario incrementar las acciones en este campo. Sin embargo, la vigilancia de la calidad de los productos, las regulaciones por un sistema de metrología de pesas y medidas, el respaldo técnico para los bienes y productos comercializados en un país, así como la instalación de oficinas en donde el consumidor pueda encontrar amparo frente a lo que considere abusos del proveedor, se está transformando en práctica usual en los países de América Latina.

Todo lo anterior sin perjuicio de las garantías que se dan a los derechos ciudadanos, garantías que se ejercen por medio de figuras tales como el hábeas corpus, del hábeas data, del amparo constitucional y la intervención del defensor del pueblo.

El derecho a la información, que es un aspecto clave para garantizar la participación ciudadana en las decisiones que le atañen, constituye la pieza clave de los nuevos derechos ciudadanos en América Latina.

D. Información para los nuevos proyectos

La información de carácter técnico, económico, ambiental, de seguridad, etc., para efectuar el seguimiento desde el inicio de los nuevos proyectos mineros, debe corresponder a las distintas fases de la actividad minera en los procesos secuenciales de prospección, exploración, explotación, beneficio, fundición, refinación y comercialización.

En la mayoría de los países, los titulares de derechos mineros están obligados a presentar la citada información a las dependencias estatales competentes del sector minero, conforme a las disposiciones de las leyes de minería y sus reglamentos, mediante los correspondientes informes, que en ocasiones pueden o bien ser preparados por auditores externos, o revisados de manera directa por la autoridad minera o ambiental.

La información de orden económico y de participación estatal es de importancia para los gobiernos locales, toda vez que de esa información podrá establecerse el porcentaje que corresponda distribuir para cada uno de los entes territoriales afectados por el proyecto, como producto del pago de patentes, regalías, derechos superficiales y otros rubros, según la respectiva legislación.

La información ambiental debe ser congruente con la de orden técnico y por su incidencia, en la comunidad es la que más atrae la atención, no sólo de los organismos del Estado, sean éstos dependientes de los Ministerios de Minas o de los Ministerios del Ambiente en caso de existir bajo esa denominación, sino también de las diversas formas de expresión social: Juntas de Vecinos, organizaciones no gubernamentales, etc.

Las informaciones de orden económico y ambiental ofrecen soporte a los gobiernos seccionales en la planeación de su desarrollo local.

E. Las normas sobre localización, obras relacionadas y del proyecto mismo

Los proyectos mineros están sujetos al cumplimiento de las normas legales, reglamentarias, técnicas, ambientales y de seguridad e higiene minera, así como las expedidas por los gobiernos seccionales autónomos, conforme con lo dispuesto en sus ordenanzas y normativa interna, como ocurre con las de ordenamiento territorial y su vinculación con el uso del suelo, aplicables para la localización apropiada de las obras relacionadas con el proyecto.

En esta dirección, es necesario que las autoridades locales dispongan de dichos planes de ordenamiento territorial en donde lo relacionado con el componente del suelo y subsuelo minero registre el verdadero potencial del territorio. No se puede perder de vista por parte de las autoridades locales que los yacimientos y minas están considerados como bienes inmuebles no susceptibles de traslado.

En la actualidad existen otras normas de elevado nivel técnico, de observancia voluntaria que merecen credibilidad en el orbe internacional, a las cuales el sector productivo y las empresas mineras pueden acogerse, en aspectos de calidad, seguridad, ambiente, etc. denominadas ISO14000 o normas internacionales para la administración ambiental. (International Organization for Standardization). Los organismos asesores de gobiernos y comunidades se pueden referir a ellas, como un elemento de juicio en las evaluaciones que efectúen de la información suministrada por el proyecto.

F. La utilización de infraestructura creada por la actividad minera

La utilización de infraestructura creada por la actividad minera está ligada al nivel de desarrollo de la misma en cada país. La posible utilización de las obras construidas en el desarrollo de los proyectos mineros, es una interesante herramienta que apoya el desarrollo local en particular y de manera general, como en el caso de carreteras, puertos, líneas de conducción eléctrica, de agua potable y de suministro de combustibles, el desarrollo nacional. El acceso a sistemas o instalaciones hospitalarias y de educación creadas por las empresas es una alternativa a los sistemas locales en estos campos.

Tanto empresas como autoridades locales, pueden dialogar sobre las posibilidades de utilización de toda esa infraestructura, bajo el entendido que: las obras son propiedad de la empresa minera, que las comunidades aspiran al desarrollo material con obras a las cuales puedan tener acceso razonable y no condicionado, que luego del cierre de minas, el mantenimiento y conservación de esas obras, en el evento en que sean traspasadas a la comunidad, debería ser asumido por la comunidad.

G. Consolidación y defensa del tejido social

El dialogo empresa – autoridades puede extenderse para establecer las posibilidades de apoyo para prevenir y atacar problemas sociales, tales como el alcoholismo, la drogadicción, la prostitución en todas sus formas, la violencia intra familiar, así como la generación de procesos inflacionarios locales expresados en el alza del costo de vida, mediante las denominadas alianzas tripartitas entre gobiernos seccionales, las empresas y la comunidad.

La prevención y el ataque a los problemas sociales, puede ser labor compartida con los gobiernos locales, las empresas y la comunidad, en tanto exista disposición para ello y dichos problemas se originen en actividades mineras, aún las de carácter informal.

V. Manejo de conflictos en el ejercicio de la autoridad local

A. Temas, conflictos y actores involucrados en áreas mineras

Entre los actores del ciclo minero: empresarios mineros formales, empresarios mineros informales, agentes y agencias del gobierno, autoridades regionales, comunidades y sus representantes, minorías étnicas, ONG's, intermediarios financieros, academia, comercializadores y transportadores, compradores finales (usuarios), inversionistas privados nacionales, inversionistas privados extranjeros, la cooperación técnica internacional, biodiversidad (fauna y la flora), países vecinos, trabajadores de la industria formal, trabajadores de la industria informal y los medios, existen conflictos de distinto origen y naturaleza, tal como se muestra en el siguiente recuadro, en donde la División de Recursos Naturales e Infraestructura (DRNI) ha analizado los conflictos en la industria minera de América Latina y ha tipificado los más importantes. (Véase el Recuadro 1).

TIPOS DE CONFLICTO EN LA INDUSTRIA EXTRACTIVA

- Conflictos entre instituciones públicas y empresas mineras con comunidades indígenas o minorías étnicas por el desarrollo de operaciones mineras nuevas: Ejemplo: pueblos indígenas del Perú en la zona amazónica, comunidades wayu en Colombia. En Canadá con los pueblos originales. Con comunidades cunas en Panamá.
- Conflictos entre instituciones públicas y grupos de mineros por los derechos sobre un yacimiento, o un sistema tributario, o sobre el acceso al título, o sobre procesos de control de producción. Ejemplo: Zonas carboníferas y auríferas en Colombia. Zonas auríferas en Brasil, zonas auríferas en Ecuador, en la sierra peruana. Productores de minerales de construcción en la provincia del Guayas en Ecuador, en Bolivia por la nacionalización de la Comibol, en Chile por la situación económica de Enami.
- Conflictos entre instituciones públicas y empresas privadas con las comunidades, por desarrollo de nuevos proyectos mineros contrarios a actividades tradicionales Ejemplo: Tambo Grande en el Perú, Esquel en Argentina.
- Conflictos entre empresas mineras (sin importar su tamaño) con mineros (formales o informales), por la posesión de derechos mineros, procesos de comercialización, servidumbres o efectos ambientales. Ejemplo: Las Cristinas en Venezuela, Mollehuaca en el Perú.
- Conflictos entre mineros de similar desarrollo empresarial por títulos mineros, comercialización de minerales, manejo de organismos gremiales, cooperativas etc. Ejemplo: Cooperativas de minería chica en Bolivia.
- Conflictos por disputas políticas y étnicas. Ejemplo: entre mineros, Estado y grupos alzados en armas en Colombia o entre grupos de comunidades negras y comunidades indígenas en Colombia.
- Conflictos entre sectores industriales consolidados por la aparición de nuevos proyectos mineros o metalúrgicos: en Aysén, Chile, entre salmoneros y productores de aluminio, o entre mineros y productores de vino y fruta por el uso del agua.
- Conflictos entre instituciones públicas, comunidades y grupos de mineros alrededor de los derechos sobre un yacimiento por la aparición de proyectos tales como represas, desarrollos urbanos. Ejemplo, en Colombia y en Chile.
- Conflictos de carácter sindical originados en las condiciones de higiene y seguridad minera de los sitios de trabajo (No se incluyen en este listado los originados por reivindicaciones económicas)
- Se suman los conflictos en industrias afines como la petrolera (en sus componentes de petróleo y gas) y la de energía.

Fuente: CEPAL, modificado de Garcia Larralde, E., Fundación La Tierra Viviente, Seminario sobre Pequeña Minería, Banco Mundial, Ica, Perú, septiembre 2002.

B. La capacidad de ejercicio del gobierno por parte de las autoridades locales en las áreas mineras

La plena autonomía de las autoridades locales y en particular de los gobiernos seccionales, no es universal en todos los países. En las localidades mineras pueden coexistir autoridades dependientes de la Función Ejecutiva o de la Función Judicial, de los organismos de control y regulación y de las entidades que integran el régimen seccional autónomo.

La fuerza o poder de que disponen las autoridades o funcionarios locales en las áreas mineras para mandar, se basa en las normas y procedimientos establecidos, su correcta, oportuna e imparcial aplicación y se da conforme con los rangos de jerarquía y competencia, pero siempre, los responsables tendrán en cuenta las siguientes condiciones políticas para su implantación, en el

ejercicio de su mandato: que cuenten con la aceptación y el respaldo de la comunidad y que cuenten con el respaldo de sus superiores jerárquicos en la administración pública central.

En el momento en que surjan conflictos, la suma de los elementos antes descritos, permitirá su manejo y solución. Esa potencialidad se denomina gobernabilidad, concepto que puede ser entendido como: "...la razonable capacidad de mando, de conducción política y de disciplina democrática que puede alcanzar una sociedad. La acción de gobierno requiere condiciones favorables así en el medio interno como en el internacional. Cuando esas condiciones no se dan o cuando se dan insuficientemente se dice que hay problemas de gobernabilidad"¹

¹ Borja Cevallos, R., (1997)

VI. Fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos locales

La mención de todas las anteriores consideraciones, pretende suministrar a las autoridades locales un mayor y mejor conocimiento de las realidades sociales y políticas a las cuales deben enfrentarse para mejorar el desarrollo de su región, considerando la minería como uno de los elementos en los cuales se puede apoyar el propósito común de desarrollo.

La guía que se ha preparado, en ningún caso substituirá el conocimiento profundo de la legislación vinculada con la gestión de la autoridad local, la interacción con las instituciones vinculadas en todos los ámbitos con su gestión, la permanente búsqueda de información cualificada para decidir, la identificación permanente de los actores representativos, la identificación y localización de las instancias técnico - científicas a las cuales apelar en caso de necesidad, pero por sobre todo, se requiere y se recomienda una disposición abierta para escuchar, para el estudio y el diálogo y firmeza para actuar, llegado el momento de tomar decisiones.

En el Seminario "Taller Internacional con Autoridades Locales de los Pueblos y Distritos Mineros de América Latina y el Caribe", realizado en Santiago de Chile, del 1 al 4 de Octubre de 2002, un grupo representativo de autoridades mostró, con sus descripciones y análisis, que las condiciones y circunstancias por las que atraviesan los gobiernos seccionales o locales, tienen similitudes generales, pero en cada caso y en cada ente territorial existen diferencias, que están

determinadas, entre otras cosas, por el nivel de desarrollo social, económico, político y por supuesto minero de cada país.

Por la vinculación que existe con lo ya mencionado, se cita a uno de los asistentes al Seminario, el señor Luis Barrenechea Martel, Alcalde de Huallanca, Perú, al dar su opinión sobre el papel que debe cumplir una autoridad local frente al tema minero.

“Nos interesa no tanto citar los problemas sociales y ambientales generados por la actividad minera en nuestras localidades, sino más bien, cómo la minería puede convertirse en un socio estratégico del desarrollo local, como es nuestro caso, mediante la promoción de una actitud concertadora y de diálogo entre los gobiernos locales, las entidades gubernamentales e institucionales, la cooperación internacional, las universidades, las empresas mineras y los principales actores sociales.”

En todos los municipios se realiza actividad minera, aunque sólo se trate de la explotación de materiales de construcción para obras públicas y de infraestructura. Sobre los asuntos mineros existen mitos y tabúes que no concuerdan con la realidad, pero la industria minera puede ser mirada positivamente en el contexto de planes de desarrollo de ejecución tangible, planes a los cuales no deben ser ajenas las Municipalidades, es decir, gobiernos locales o seccionales que propicien los impactos positivos, reduciendo o eliminando los negativos.

Los gobiernos locales ahora optan por la autogestión, en procura de lograr el desarrollo económico y social dentro de sus jurisdicciones, abandonando esquemas paternalistas de relación con los Gobiernos Centrales. No obstante, subsiste la necesidad de fortalecer sus capacidades y no hay otra alternativa que insistir en la capacitación e información para la concertación, para solventar problemas como la carencia de recursos, los conflictos de competencias, conflictos sobre derechos colectivos, asuntos ambientales y de patrimonio cultural, avances en los procesos de descentralización y participación en los asuntos derivados del cese de las actividades mineras dentro de sus jurisdicciones.

Bibliografía

- Barrenechea Martel Luis (2002), Alcalde de Huallanca, Perú, Exposición, Seminario Taller de Autoridades Locales de Pueblos Mineros, CEPAL/UNCTAD, octubre, Santiago de Chile.
- Borja Cevallos Rodrigo (1997), Enciclopedia de la Política, Fondo de Cultura Económica.
- CEPAL (DRNI), División de Recursos Naturales e Infraestructura, Taller de Resolución de Conflictos en Bolivia, (Tipos de conflictos en la Industria Extractiva).
- CEPAL/UNCTAD (2002) Seminario Taller de Autoridades Locales de Pueblos Mineros, octubre, Santiago de Chile.
- Constitución Política de la República del Ecuador, Cap.V, Art. 83, “De Los Derechos Colectivos.
- Cordero Cueva Fernando (1999), “Descentralización y participación ciudadana: logros y desafíos”, *Descentralización*, Francisco Muñoz (comp.), Quito, Ecuador, Tramasocial Editorial.
- MMSD (2002) Mining, Minerals and Sustainable Development, Minería y Minerales de América del Sur en la Transición al Desarrollo Sustentable, Informe Final.



Serie

Recursos naturales e infraestructura

Números publicados

1. Panorama minero de América Latina a fines de los años noventa, Fernando Sánchez Albavera, Georgina Ortiz y Nicole Moussa (LC/L.1253-P), N° de venta S.99.II.G.33 (US\$10,00), 1999. [www](#)
2. Servicios públicos y regulación. Consecuencias legales de las fallas de mercado, Miguel Solanes (LC/L.1252-P), N° de venta S.99.II.G.35 (US\$10,00), 1999. [www](#)
3. El código de aguas de Chile: entre la ideología y la realidad, Axel Dourojeanni y Andrei Jouravlev (LC/L.1263-P), N° de venta S.99.II.G.43 (US\$10,00), 1999. [www](#)
4. El desarrollo de la minería del cobre en la segunda mitad del Siglo XX, Nicole Moussa, (LC/L.1282-P), N° de venta S.99.II.G.54 (US\$10,00), 1999. [www](#)
5. La crisis eléctrica en Chile: antecedentes para una evaluación de la institucionalidad regulatoria, Patricio Rozas Balbontín, (LC/L.1284-P), N° de venta S.99.II.G.55 (US\$ 10,00), 1999. [www](#)
6. La Autoridad Internacional de los Fondos Marinos: un nuevo espacio para el aporte del Grupo de Países Latinoamericanos y Caribeños (GRULAC), Carmen Artigas (LC/L.1318-P), N° de venta S.00.II.G.10 (US\$ 10,00), 1999. [www](#)
7. Análisis y propuestas para el perfeccionamiento del marco regulatorio sobre el uso eficiente de la energía en Costa Rica, Rogelio Sotela (LC/L.1365-P), N° de venta S.00.II.G.34 (US\$ 10,00), 1999. [www](#)
8. Privatización y conflictos regulatorios: el caso de los mercados de electricidad y combustibles en el Perú, Humberto Campodónico, (LC/L.1362-P), N° de venta S.00.II.G.35 (US\$ 10,00), 2000. [www](#)
9. La llamada pequeña minería: un renovado enfoque empresarial, Eduardo Chaparro, (LC/L.1384-P), N° de venta S.00.II.G.76 (US\$ 10,00), 2000. [www](#)
10. Sistema eléctrico argentino: los principales problemas regulatorios y el desempeño posterior a la reforma, Héctor Pistonesi, (LC/L.1402-P), N° de venta S.00.II.G.77 (US\$10,00), 2000. [www](#)
11. Primer diálogo Europa-América Latina para la promoción del uso eficiente de la energía, Huberto Campodónico (LC/L.1410-P), N° de venta S.00.II.G.79 (US\$ 10,00), 2000. [www](#)
12. Proyecto de reforma a la Ley N°7447 “Regulación del Uso Racional de la Energía” en Costa Rica, Rogelio Sotela y Lidette Figueroa, (LC/L.1427-P), N° de venta S.00.II.G.101 (US\$10,00), 2000. [www](#)
13. Análisis y propuesta para el proyecto de ley de “Uso eficiente de la energía en Argentina”, Marina Perla Abruzzini, (LC/L.1428-P), N° de venta S.00.II.G.102 (US\$ 10,00), 2000. [www](#)
14. Resultados de la reestructuración de la industria del gas en la Argentina, Roberto Kozulj (LC/L.1450-P), N° de venta S.00.II.G.124 (US\$10,00), 2000. [www](#)
15. El Fondo de Estabilización de Precios del Petróleo (FEPP) y el mercado de los derivados en Chile, Miguel Márquez D. (LC/L.1452-P) N° de venta S.00.II.G.132 (US\$10,00), 2000. [www](#)
16. Estudio sobre el papel de los órganos reguladores y de la defensoría del pueblo en la atención de los reclamos de los usuarios de servicios públicos, Juan Carlos Buezo de Manzanedo R. (LC/L.1495-P), N° de venta S.01.II.G.34 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
17. El desarrollo institucional del transporte en América Latina durante los últimos veinticinco años del siglo veinte, Ian Thomson (LC/L.1504-P), N° de venta S.01.II.G.49 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
18. Perfil de la cooperación para la investigación científica marina en América Latina y el Caribe, Carmen Artigas y Jairo Escobar (LC/L.1499-P), N° de venta S.01.II.G.41 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
19. Trade and Maritime Transport between Africa and South America, Jan Hoffmann, Patricia Isa, Gabriel Pérez (LC/L.1515-P), Sales Number E.00.G.II.57 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
20. La evaluación socioeconómica de concesiones de infraestructura de transporte: caso Túnel El Melón – Chile, Francisco Ghisolfi (LC/L.1505-P), N° de venta S.01.II.G.50 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
21. El papel de la OPEP en el comportamiento del mercado petrolero internacional, Ariela Ruiz-Caro (LC/L.1514-P), N° de venta S.01.II.G.56 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
22. El principio precautorio en el derecho y la política internacional, Carmen Artigas (LC/L.1535-P), N° de venta S.01.II.G.80 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)

23. Los beneficios privados y sociales de inversiones en infraestructura: una evaluación de un ferrocarril del Siglo XIX y una comparación entre ésta y un caso del presente, Ian Thomson (LC/L.1538-P), N° de venta S.01.II.G.82 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
24. Consecuencias del "shock" petrolero en el mercado internacional a fines de los noventa, Humberto Campodónico (LC/L.1542-P), N° de venta S.00.II.G.86 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
25. La congestión del tránsito urbano: causas y consecuencias económicas y sociales, Ian Thomson y Alberto Bull (LC/L.1560-P), N° de venta S.01.II.G.105 (US\$10,00), 2001. [www](#)
26. Reformas del sector energético, desafíos regulatorios y desarrollo sustentable en Europa y América Latina, Wolfgang Lutz. (LC/L.1563-P), N° de venta S.01.II.G.106 (US\$10,00), 2001. [www](#)
27. Administración del agua en América Latina y el Caribe en el umbral del siglo XXI, Andrei Jouravlev (LC/L.1564-P), N° de venta S.01.II.G.109 (US\$10,00), 2001. [www](#)
28. Tercer Diálogo Parlamentario Europa-América Latina para la promoción del uso eficiente de la energía, Humberto Campodónico (LC/L.1568-P), N° de venta S.01.II.G.111 (US\$10,00), 2001. [www](#)
29. Water management at the river basin level: challenges in Latin America, Axel Dourojeanni (LC/L.1583-P), Sales Number E.II.G.126 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
30. Telemática: Un nuevo escenario para el transporte automotor, Gabriel Pérez (LC/L.1593-P), N° de venta S.01.II.G.134 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
31. Fundamento y anteproyecto de ley para promover la eficiencia energética en Venezuela, Vicente García Doderó y Fernando Sánchez Albavera (LC/L.1594-P), N° de venta S.01.II.G.135 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
32. Transporte marítimo regional y de cabotaje en América Latina y el Caribe: El caso de Chile, Jan Hoffmann (LC/L.1598-P), N° de venta S.01.II.G.139 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
33. Mejores prácticas de transporte internacional en la Américas: Estudio de casos de exportaciones del Mercosur al Nafta, José María Rubiato (LC/L.1615-P), N° de venta S.01.II.G.154 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
34. La evaluación socioeconómica de concesiones de infraestructura de transporte: Caso acceso norte a la ciudad de Buenos Aires, Argentina, Francisco Ghisolfo (LC/L.1625-P), N° de venta S.01.II.G.162 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
35. Crisis de gobernabilidad en la gestión del agua (Desafíos que enfrenta la implementación de las recomendaciones contenidas en el Capítulo 18 del Programa 21), Axel Dourojeanni y Andrei Jouravlev (LC/L.1660-P), N° de venta S.01.II.G.202 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
36. Regulación de la industria de agua potable. Volumen I: Necesidades de información y regulación estructural, Andrei Jouravlev (LC/L.1671-P), N° de venta S.01.II.G.206 (US\$ 10,00), 2001, Volumen II: Regulación de las conductas, Andrei Jouravlev (LC/L.1671/Add.1-P), N° de venta S.01.II.G.210 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
37. Minería en la zona internacional de los fondos marinos. Situación actual de una compleja negociación, Carmen Artigas (LC/L. 1672-P), N° de venta S.01.II.G.207 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
38. Derecho al agua de los pueblos indígenas de América Latina, Ingo Gentes (LC/L.1673-P), N° de venta S.01.II.G.213 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
39. El aporte del enfoque ecosistémico a la sostenibilidad pesquera, Jairo Escobar (LC/L.1669-P), N° de venta S.01.II.G.208, (US\$ 10,00), diciembre 2001. [www](#)
40. Estudio de suministro de gas natural desde Venezuela y Colombia a Costa Rica y Panamá, Víctor Rodríguez, (LC/L.1675-P; LC/MEX/L.515), N° de venta S.02.II.G.44, (US\$ 10,00), junio de 2002. [www](#)
41. Impacto de las tendencias sociales, económicas y tecnológicas sobre el Transporte Público: Investigación preliminar en ciudades de América Latina, Ian Thomson (LC/L.1717-P), N° de venta S.02.II.G.28, (US\$ 10,00), marzo de 2002. [www](#)
42. Resultados de la reestructuración energética en Bolivia, Miguel Fernández y Enrique Birhuet (LC/L.1728-P), N° de venta S.02.II.G.38, (US\$ 10,00), mayo 2002. [www](#)
43. Actualización de la compilación de leyes mineras de catorce países de América Latina y el Caribe, Volumen I, compilador Eduardo Chaparro (LC/L.1739-P) N° de venta S.02.II.G.52, (US\$ 10,00) junio de 2002 y Volumen II, (LC/L.1739/Add.1-P, N° de venta S.02.II.G.53, (US\$ 10,00) junio de 2002. [www](#)
44. Competencia y complementación de los modos carretero y ferroviario en el transporte de cargas. Síntesis de un seminario, Myriam Echeverría (LC/L.1750-P) N° de venta S.02.II.G.62, (US\$ 10,00), junio de 2002. [www](#)
45. Sistema de cobro electrónico de pasajes en el transporte público, Gabriel Pérez (LC/L.1752-P), N° de venta S.02.II.G.63, (US\$ 10,00), junio de 2002. [www](#)
46. Balance de la privatización de la industria petrolera en Argentina y su impacto sobre las inversiones y la competencia en los mercados minoristas de combustibles, Roberto Kozulj (LC/L.1761-P), N° de venta: S.02.II.G.76, (US\$10,00), julio de 2002. [www](#)
47. Gestión del agua a nivel de cuencas: teoría y práctica, Axel Dourojeanni, Andrei Jouravlev y Guillermo Chávez (LC/L.1777-P), N° de venta S.02.II.G.92 (US\$ 10,00), septiembre de 2002. [www](#)
48. Evaluación del impacto socio-económico del transporte urbano, en la ciudad de Bogotá. El caso del sistema de transporte masivo transmilenio, Irma Chaparro (LC/L.1786-P), N° de venta S.02.II.G.100, (US\$ 10,00) septiembre de 2002. [www](#)

49. Características de la inversión y del mercado mundial de la minería a principios de la década de 2000, H. Campodónico y G. Ortiz (LC/L.1798-P), N° de venta S.02.II.G.111, (US\$ 10,00), octubre de 2002. [www](#)
50. La contaminación de los ríos y sus efectos en las áreas costeras y el mar, Jairo Escobar (LC/L.1799-P), N° de venta S.02.II.G.112, diciembre de 2002. [www](#)
51. Evolución de las políticas hídricas en América Latina y el Caribe, Axel Dourojeanni y Andrei Jouravlev (LC/L.1826-P), N° de venta S.02.II.G.133, diciembre de 2002. [www](#)
52. Trade between Caribbean Community (CARICOM) and Central American Common Market (CACM) countries: the role to play for ports and shipping services, Alan Harding y Jan Hofmann (LC/L.1899-P), N° de venta E.03.II.G.58, mayo de 2003. [www](#)
53. La función de las autoridades en las localidades mineras, Patricio Ruiz (LC/L.1911-P), N° de venta S.03.II.G.69, junio de 2003. [www](#)

Otros títulos elaborados por la actual División de Recursos Naturales e Infraestructura y publicados bajo la Serie Medio Ambiente y Desarrollo

1. Las reformas energéticas en América Latina, Fernando Sánchez Albavera y Hugo Altomonte (LC/L.1020), abril de 1997. [www](#)
2. Private participation in the provision of water services. Alternative means for private participation in the provision of water services, Terence Lee y Andrei Jouravlev (LC/L.1024), mayo de 1997 (inglés y español). [www](#)
3. Procedimientos de gestión para un desarrollo sustentable (aplicables a municipios, microrregiones y cuentas), Axel Dourojeanni (LC/L.1053), septiembre de 1997 (español e inglés). [www](#)
4. El Acuerdo de las Naciones Unidas sobre pesca en alta mar: una perspectiva regional a dos años de su firma, Carmen Artigas y Jairo Escobar (LC/L.1069), septiembre de 1997 (español e inglés).
5. Litigios pesqueros en América Latina, Roberto de Andrade (LC/L.1094), febrero de 1998 (español e inglés).
6. Prices, property and markets in water allocation, Terence Lee y Andrei Jouravlev (LC/L.1097), febrero de 1998 (inglés y español). [www](#)
8. Hacia un cambio en los patrones de producción: Segunda Reunión Regional para la Aplicación del Convenio de Basilea en América Latina y el Caribe (LC/L.1116 y LC/L.1116 Add/1), vols. I y II, septiembre de 1998.
9. Proyecto CEPAL/Comisión Europea "Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina". La industria del gas natural y las modalidades de regulación en América Latina, Humberto Campodónico (LC/L.1121), abril de 1998. [www](#)
10. Proyecto CEPAL/Comisión Europea "Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina". Guía para la formulación de los marcos regulatorios, Pedro Maldonado, Miguel Márquez e Iván Jaques (LC/L.1142), septiembre de 1998.
11. Proyecto CEPAL/Comisión Europea "Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina". Panorama minero de América Latina: la inversión en la década de los noventa, Fernando Sánchez Albavera, Georgina Ortiz y Nicole Moussa (LC/L.1148), octubre de 1998. [www](#)
12. Proyecto CEPAL/Comisión Europea "Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina". Las reformas energéticas y el uso eficiente de la energía en el Perú, Humberto Campodónico (LC/L.1159), noviembre de 1998.
13. Financiamiento y regulación de las fuentes de energía nuevas y renovables: el caso de la geotermia, Manlio Coviello (LC/L.1162), diciembre de 1998.
14. Proyecto CEPAL/Comisión Europea "Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina". Las debilidades del marco regulatorio eléctrico en materia de los derechos del consumidor. Identificación de problemas y recomendaciones de política, Patricio Rozas (LC/L.1164), enero de 1999. [www](#)
15. Proyecto CEPAL/Comisión Europea "Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina". Primer Diálogo Europa-América Latina para la Promoción del Uso Eficiente de la Energía (LC/L.1187), marzo de 1999.
16. Proyecto CEPAL/Comisión Europea "Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina". Lineamientos para la regulación del uso eficiente de la energía en Argentina, Daniel Bouille (LC/L.1189), marzo de 1999.
17. Proyecto CEPAL/Comisión Europea "Promoción del uso eficiente de la Energía en América Latina". Marco Legal e Institucional para promover el uso eficiente de la energía en Venezuela, Antonio Ametrano (LC/L.1202), abril de 1999.

- El lector interesado en números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la División de Recursos Naturales e Infraestructura, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile. No todos los títulos están disponibles.
- Los títulos a la venta deben ser solicitados a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, publications@eclac.cl.
- **www**: Disponible también en Internet: <http://www.eclac.cl>

Nombre:.....
Actividad:
Dirección:
Código postal, ciudad, país:
Tel.: Fax: E.mail:.....