

Reporte del Consejo Mundial del Oro: Estándar para un Oro libre de Conflictos Mesa consultiva

**Swissôtel
Lima, Perú
17 de mayo del 2012**

Introducción

Luego de las consultas en Nueva York, Londres y Johannesburgo, el Consejo Mundial del Oro (WGC por sus siglas en inglés) convino en instalar una mesa consultiva sobre el Estándar de Oro libre de conflicto en Lima, Perú, la cual fue organizada por el Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú. La mesa incluyó a veintiséis participantes de la industria del oro, la sociedad civil y el gobierno peruano.

I.

Nociones generales de las iniciativas legislativas, normativas y de la industria de los minerales y los conflictos

El Consejo Mundial del Oro (WGC) es una organización compuesta por veintitrés compañías mineras de oro líderes en su rubro, incluyendo a cuatro con minas en Perú. En el desarrollo de prácticas consultivas para un Estándar de Oro libre de conflictos, el Consejo Mundial del Oro ha empleado un “enfoque global”, celebrando mesas consultivas internacionales en Nueva York, Londres y Johannesburgo, de manera que puedan generar lineamientos operativos que aseguren que la producción de oro proveniente de áreas afectadas por conflictos o catalogadas como de alto riesgo sea identificada como “libre de conflicto”.

El WGC actúa como una organización de desarrollo de mercado en inversión, joyería y sectores médicos y tecnológicos para avanzar hacia un desarrollo social y económico real de la minería de oro.

Ambiente legislativo y regulatorio

El WGC estuvo involucrado de manera cercana en el desarrollo de los lineamientos sobre diligencia debida para el manejo de la cadena productiva de minerales de regiones en conflicto o de alto riesgo, elaborados por la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OECD por sus siglas en inglés) en lo relativo al oro. La OECD, una iniciativa multinacional, provee esos lineamientos referidos al abastecimiento responsable de minerales provenientes de áreas afectadas por conflictos - en particular, en la extracción y producción de estaño, tungsteno, tantalio y oro. El WGC busca operativizar las normas de diligencia debida perfiladas en la OECD, brindando efectivamente un “puente” que permita a las compañías mineras integrar el Estándar con las normas internacionales y los precedentes de la industria.

Ley Dodd Frank, 1502 (Acta de Reforma Financiera de Wall Street y Protección del Consumidor): Ley federal promulgada por el Presidente Obama en Julio del 2010.

La sección 1502 se refiere al rol de los minerales en el financiamiento de grupos armados en la República Democrática del Congo y países vecinos. Al WGC le preocupa que la Ley Dodd Frank pueda llevar *de facto* a un boicot de minerales producidos responsablemente en la región en tanto las compañías estadounidenses buscan evitar riesgos legales y costos de cumplimiento de la ley. Tal respuesta podría destruir el sustento de mineros a pequeña escala y es poco probable que ayude a alcanzar paz y estabilidad. El enfoque del Estándar WGC, como el adoptado por la OECD, intenta ayudar a generar la seguridad de que las compañías pueden operar responsablemente en áreas de alto riesgo y pueden brindar confianza a los inversionistas, la sociedad civil y la comunidad. Algunos de los participantes enfatizaron la necesidad de desarrollar normas en todos los ámbitos como medios para asegurar mejores prácticas y comportamiento ético institucional.

Con respecto a la situación de los minerales y conflictos en el país anfitrión de la reunión, se señaló que la conflictividad en el Perú no es un problema severo hoy - en el sentido de “conflicto armado”. No obstante, hay un interés creciente en la opinión pública sobre los conflictos a nivel nacional y regional. Se mencionaron algunos ejemplos, como los pequeños levantamientos de trabajadores en proyectos que se desarrollan al interior del país, acentuando la necesidad de evitar el uso de la fuerza como medio para reprimir estos estallidos.

Se indicó que el Estándar establece un proceso para dirigir quejas. Aunque la adopción del Estándar por parte de una compañía es voluntaria, la conformidad con éste será supervisada por un proveedor de verificación externo.

Historia, visión general y alcances del borrador, Estándar del Consejo Mundial del Oro para Oro libre de conflictos y preguntas

El Estándar WGC se enfoca en proveer soluciones sobre cómo las corporaciones mineras pueden operar efectiva y responsablemente en entornos de conflicto de alto riesgo (conflicto armado, presencia de milicias, guerras civiles, etc.). EL WGC adopta la definición de conflicto de la OECD:

“Áreas afectadas por conflicto y de alto riesgo son identificadas por la presencia de conflicto armado, violencia extendida, incluyendo la violencia generada por redes criminales, u otros riesgos de daño extendido y serio a la población. Un conflicto armado puede tomar una variedad de formas, como un conflicto de carácter internacional o no internacional, puede involucrar a dos o más estados, o puede consistir en guerras de liberación o de insurgencia o guerra civil, etc. Áreas de alto riesgo pueden incluir áreas de inestabilidad política o represión, debilidad institucional, inseguridad, colapso de la infraestructura civil y violencia extendida. Tales áreas suelen caracterizarse por abusos extendidos a los derechos humanos y violaciones al derecho nacional e internacional”¹

¹ Traducción libre. Texto original en inglés:

El WGC, por tanto, construye su estándar sobre la base de prácticas mineras e industriales ya existentes - integrando los Principios Voluntarios en Seguridad y Derechos Humanos, los Lineamientos de Ruggie de las Naciones Unidas sobre Negocios y Derechos Humanos - en un intento por establecer un punto de referencia para la determinación de las áreas/zonas que están afectadas por conflictos. El Estándar WGC busca desarrollar lineamientos legislativos y medidas ya existentes.

Pragmatismo y credibilidad

El Estándar necesita ser creíble y basado en un conjunto de procesos y prácticas exigentes. Terry Heymann enfatizó que una compañía debe adherirse al criterio establecido por el Estándar una vez que *voluntariamente* se comprometa a participar en su implementación. La participación no se restringe a las compañías miembros del WGC.

El WGC ha recibido un *feedback* positivo de las mesas consultivas pasadas; el primer borrador fue publicado en junio pasado (2011) y el WGC continúa adaptando los aportes que recibe de la comunidad internacional (incluyendo gobiernos, sociedad civil, académicos, inversionistas y participantes de la cadena productiva).

El WGC requiere que un auditor externo y un proveedor de seguros evalúen la compañía y revelen públicamente su conformidad con el Estándar. En dicho proceso, es preciso que la compañía demuestre que no está alimentando el conflicto, pagando sobornos o permitiendo, directa o indirectamente, actividad criminal. Este proceso es necesario para asegurar la credibilidad del Estándar y demostrar a las compañías mineras que es práctico e implementable.

Varios participantes de instituciones peruanas señalaron que, de acuerdo a lo establecido en la definición de conflicto, África experimenta la mayoría de conflictos armados y situaciones de alto riesgo, relacionados a la producción de oro y minerales; por el contrario, en algunos casos nacionales como Perú, tal definición no sería aplicable. También se dijo que, aunque algunos países como Perú no experimentan conflictos armados en la misma forma que la República Democrática del Congo o Sudán, se pueden encontrar en situaciones similares a la de México, un país en el cual el tráfico de drogas ha provocado violencia generalizada.

A pesar de estas preocupaciones, se dijo que el Instituto Heidelberg para la Investigación en Conflictos sirve como un punto de referencia externo para determinar localidades y regiones específicas afectadas por conflictos. Determinar si un área es de alto riesgo o está afectada por un conflicto constituye, verdaderamente, un reto y se encuentra en el núcleo mismo del Estándar.

“Conflict-affected and high-risk areas are identified by the presence of armed conflict, widespread violence, including violence generated by criminal networks, or other risks of serious and widespread harm to people. Armed conflict may take a variety of forms, such as a conflict of international or non-international character, which may involve two or more states, or may consist of wars of liberation, or insurgencies, civil wars, etc. High-risk areas may include areas of political instability or repression, institutional weakness, insecurity collapse of civil infrastructure and widespread violence. Such areas are often characterized by widespread human rights abuses and violations of national or international law.” OECD Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas.

El Estándar se basa en una rúbrica de *cinco pasos*:

1) Valoración del conflicto para evaluar si el área debe ser considerada como afectada por un conflicto; 2) Si el área está afectada por un conflicto, se deben tomar acciones corporativas con el objetivo de monitorear los pagos, formalizar las prácticas relativas a seguridad, y mejorar el monitoreo de las relaciones de suministro para asegurar que no se incentiva el conflicto o se hacen pagos a grupos asociados con el conflicto; 3) Valoración de la mercancía y rastreo del oro durante su producción para asegurar que no hay fuga de bienes o extorsión; 4) Establecer medidas de diligencia debida para revisar el oro proveniente de fuentes externas en las ocasiones en que las empresas lo compran; 5) Documentación de declaración de cumplimiento de un auditor externo.

II

Discusión de la Parte A - Definición y Reconocimiento de un Conflicto

EL WGC se enfoca principalmente en conflictos armados, violencia generalizada así como violencia perpetrada por organizaciones criminales. Si un área o región de un país se define como de alto riesgo o conflictiva, una compañía debe certificar que está debidamente equipada con el sistema de gerencia necesario para continuar sus operaciones sin incentivar el conflicto o causar abusos de los derechos humanos. El WGC enfatiza su compromiso para prevenir la estigmatización de cualquier país que ha designado zonas de conflicto dentro de sus fronteras o aquellos a los que se consideró de alto riesgo, mientras las operaciones muestren que pueden trabajar responsablemente. El WGC observa que pueden surgir una variedad de dificultades políticas y espinosas relaciones sociales en un ambiente de rápidos cambios económicos y políticos. Una compañía, por tanto, debe continuar con su deber de diligencia debida sobre su entorno de seguridad local. También debe protegerse por su derecho a identificar una zona de conflicto sin presión del estado o sanciones gubernamentales. Para esto, el WGC ha buscado crear un alto nivel de automaticidad en los pasos para el reconocimiento de un conflicto.

El WGC identifica, entonces, tres fuentes claves para la evaluación del conflicto

1. Sanciones internacionales (que no se tienen que relacionar específicamente al oro)
2. Legislación nacional (p.e. Dodd Frank)
3. Instituto Heidelberg de Investigación en Conflictos (niveles 4 y 5): Guerra limitada como indicador para la descripción de áreas en conflicto o de alto riesgo

Hubo preguntas sobre el rol de la valoración realizada por la Defensoría del Pueblo, es decir, desde el punto de vista local, la conexión entre esa valoración y la internacional y si esto daría como resultado un conflicto de intereses con respecto a los criterios de ambos.

Sobre esas interrogantes, el WGC hace un intento por distinguir entre conflictos armados y conflictos sociales. Si Perú estuviese en una peor situación general, los reportes regionales de la Defensoría del Pueblo serían un importante barómetro para la valoración de los riesgos por la compañía.

Discusión de la Parte B: La Valoración de la Compañía

Una compañía debe proveer seguridad a sus accionistas para garantizar que no está desatando o manteniendo conflictos ni financiando grupos armados. Todas las actividades corporativas relevantes, por tanto, deben ser reveladas con total transparencia; todos los pagos hechos al gobierno deben ser revelados a menos que una ley lo prohíba. Del mismo modo, todas las denuncias previas de participación en violaciones de derechos humanos planteadas contra la compañía o sus proveedores de seguridad deben ser reveladas públicamente.

El Estándar establece que una compañía debe reportar sobre sus políticas y control de los pagos y el uso de activos corporativos. Más aún, el WGC requiere la implementación de un procedimiento para quejas (basado en el Reporte Ruggie para el Consejo de Derechos Humanos de la ONU del 2008).

Los puntos de referencia clave para la valoración de la compañía son los siguientes: Principios Voluntarios en Seguridad y Derechos Humanos, Lineamientos en Negocios y Derechos Humanos de las Naciones Unidas; el Pacto Mundial de las Naciones Unidas; el Comité Internacional de la Cruz Roja y su documento referencia para el derecho en los negocios y derechos humanos; y la Iniciativa de Transparencia en Industrias Extractivas en relación a los pagos a los gobiernos.

Existen, entonces, cinco grandes temas en la Parte B: 1) una política comprometida de la compañía con los derechos humanos; 2) revelación de las actividades corporativas; 3) seguridad; 4) una política de pagos al gobierno y a terceros, incluyendo proveedores y comunidades, en el control y uso de los activos; 5) procesos a través de los cuales las compañías participen con las comunidades locales y las preocupaciones puedan surgir (trabajadores, proveedores, auditor, etc.) para asegurar que existe un entendimiento de la naturaleza de sus impactos.

Se resaltó que los problemas surgen cuando los proveedores de seguridad u otros proveedores no implementan los mismos estándares que las compañías. ¿Qué pasa cuando la no conformidad de un proveedor alimenta el conflicto social o armado? ¿Esto va más allá de la responsabilidad política de las compañías mineras?

Oxfam sugirió que el WGC debería buscar incluir más documentos y puntos de referencia, específicamente los Estándares de Rendimiento del Banco Mundial y de la Corporación Internacional Financiera que han sido usados como estándares aplicables por los principales bancos líderes que financian proyectos. Mencionaron la importancia de la inclusión de salvaguardas y políticas establecidas por instituciones financieras como el Banco Interamericano de Desarrollo que también considera el tema de los derechos humanos, dado que la mayoría de las grandes compañías mineras reciben financiamiento de ellos.

El objetivo del Estándar es evitar que un conflicto surja o sea financiado por la producción de oro. El WGC apunta, tanto al rol de la compañía operadora como al rol de los proveedores de seguridad y de otros proveedores relevantes y a la importancia de la diligencia debida. La minería artesanal, que es un fenómeno sobresaliente en varios países mineros, existe en un área gris y debería ser tomada en cuenta dado que los estándares no cubren este ámbito más amplio de

la actividad minera, ni apuntan al treinta y cinco por ciento de la producción de oro mundial que viene de fuentes recicladas. Los Lineamientos de la OECD, no obstante, abarcan la mayoría de la materia prima y se basan, en gran parte en el rol de las refinerías de oro como punto de fiscalización clave de la cadena productiva. Las refinerías ejercerán su diligencia debida a sus fuentes de suministro a través de procesos de Conoce a tu Cliente y Anti Lavado de Dinero.

Discusión de las Partes C y D

Valoración de la Materia Prima y Conexión con Oro Artesanal y a Pequeña escala (incluyendo el Apéndice uno del Suplemento de Oro de la OECD)

El WGC estipula que las compañías deben tener procedimientos regulatorios y fuertes sistemas de gerencia para asegurar que su producción de oro no se obtiene del contrabando y que no está conectada a actividad criminal. Tanto las mineras como las refinerías soportan la carga de garantizar la custodia, responsabilidad y el transporte seguro de su oro. La Parte D considera el abastecimiento de oro, incluido el que es para el procesamiento, proveniente de fuentes externas. Esto es relativamente raro para las minas de propiedad de los principales operadores internacionales. Cuando ocurre, la compañía está obligada a actuar con la diligencia debida y revelar información sobre la fuente de los minerales, la localidad de la extracción, y los medios de transporte como parte del procedimiento que requiera la documentación de oro conseguido de manera externa en “áreas de responsabilidad”. El WGC enfatiza, más aun, que un mayor nivel de diligencia debida y control sobre la producción de oro no busca tener el efecto de excluir a los mineros artesanales ni de incrementar los flujos ilícitos del oro.

El Apéndice 1 del Suplemento de Oro de la OECD indica que los productores de oro informales a pequeña escala suelen ser vulnerables a la presión y explotación por terceros y grupos criminales. El WGC mantiene que la formalización del sector reducirá esta vulnerabilidad y apalancará mejoras en las prácticas sociales, ambientales y de seguridad. La formalización y legalización de la actividad minera a nivel artesanal, no obstante, no es una práctica libre de costos, requiere la cooperación de organizaciones internacionales, gobiernos nacionales y regionales, la sociedad civil y las compañías para producir estabilidad en el mercado del oro.

Los participantes peruanos sugirieron que el WGC debería tomar en cuenta los peligros socio-ambientales, en especial la contaminación del agua, la cual afecta a los pueblos cercanos y, en ciertos casos, desencadena en conflictos sociales y armados más grandes. Se sugirió que el Estándar debería considerar los contextos más localizados, y no sólo las zonas de violencia y conflicto armado, porque los conflictos que rodean la minería artesanal suelen incentivar la trata de personas, malas condiciones laborales, etc.

Ante estas preocupaciones, se contestó que el agua juega un rol crítico en los conflictos sociales en el ámbito del capital social. En relación a la minería artesanal, el debate se encuentra madurando y se espera que en el futuro existan más estándares y regulaciones hacia ese sector. El rol de los gobiernos nacionales y los donantes internacionales ha sido crítico en el desarrollo de una variedad de iniciativas. Se destacó una iniciativa que involucra al Gobierno de Suiza, a

los fabricantes suizos de relojes de oro y al oro peruano. Con relación a los estándares, el WGC ha promovido el diálogo con comercio justo y minería justa para evaluar si este debería ser un punto de referencia clave para el oro abastecido externamente.

La participación de grupos multinacionales de interesados, incluidos los gobiernos a nivel regional y local, es fundamental para elaborar estándares relativos a la minería ilegal e informal.

El Suplemento de Oro de la OECD no ha sido oficialmente finalizado. El texto está disponible en la web de la OECD. Incluye también el Apéndice 1. Se espera que sea aprobado formalmente por el Consejo de Ministros en breve.

Seguridad, disconformidad con el Estándar y remedios

Como un esfuerzo para prevenir conflictos de intereses, el WGC no certifica el cumplimiento del Estándar por las compañías. Cualquier extractor minero tiene el derecho de adoptar estos estándares y verificar su cumplimiento a través de un auditor externo. El WGC no facilita una lista de proveedores de seguros calificados ni restringe su participación. En caso de disconformidad con el Estándar, una compañía debe realizar un esfuerzo de buena fe que busque remediar las violaciones a aquel. Una compañía tiene un periodo específico para implementar este plan.

El WGC anota que las penalidades y consecuencias de la disconformidad son determinadas por las inversionistas, los gobiernos y el mercado. La promoción de tales prácticas de conducta, reconoce el WGC, está conectada a la tendencia mundial creciente de inversión responsable socialmente.

Entender el impacto de las compañías mineras es fundamental. El Estándar indica los pasos que deben ser emprendidos para el reporte externo, pero ese requerimiento es mínimo y muchas compañías, en realidad, superan ese requerimiento. Las extracciones mineras en el sector formal reportan un impacto económico y social y de oportunidades de desarrollo asociadas a la industria extractiva. Esta transparencia es resultado de una mayor comunicación y confianza establecida entre compañías, gobierno, sociedad civil y la comunidad.