

República Dominicana: algunas cuestiones sobre la actuación del estado en materia de minería

ARACELIS FERNÁNDEZ ESTRELLA

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. MARCO REGULATORIO DE LA MINERÍA EN LA REPÚBLICA DOMINICANA. 3. DE LA CREACIÓN DEL MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS. 4. INICIATIVA PARA LA TRANSPARENCIA DE LAS INDUSTRIAS EXTRACTIVAS (EITI, POR SUS SIGLAS EN INGLÉS -EXTRACTIVE INDUSTRIES TRANSPARENCY INITIATIVE-). 5. CONCLUSIONES.

RESUMEN: La explotación minera representa un renglón importante en la economía nacional. En 2013, mediante Ley núm. 100-13, se crea el Ministerio de Energía y Minas con una serie de propósitos que pretenden hacer más efectiva y sostenible la actividad extractiva de minerales en el país. Para alcanzar estos objetivos una de las primeras iniciativas impulsadas por el recién creado nuevo ministerio es la EITI, por sus siglas en inglés- Extractive Industries Transparency Initiative-. El cumplimiento de los principios en que se basa esta iniciativa constituiría un real avance en el proceso de implantación de una política de desarrollo sostenible de los recursos mineros de que dispone el país.

PALABRAS CLAVE: minería, políticas públicas, ministerio, EITI, pasivo ambiental, transparencia, desarrollo sostenible

KEYWORDS: mining, public politics, ministry, EITI, environmental liability, transparency, sustainable development

1. INTRODUCCIÓN

La República Dominicana es un país rico en minerales. Entre los minerales con los que cuenta está el oro, la plata, el níquel, el cobre, la bauxita, el mármol, la piedra caliza, el yeso, el granito, el ámbar, el larimar y materiales agregados de construcción.

La actividad minera comienza a desarrollarse en nuestro territorio con la llegada de los españoles a la isla en el año 1494. A partir de ese momento comienza a desarrollarse una práctica comercial entre los españoles y los nativos aborígenes que popularmente fue conocida como “el intercambio espejitos por pepitas de oro” recolectadas a través de métodos rudimentarios en las laderas de los ríos.

Desde entonces se viene desarrollando en el país la actividad extractiva de minerales. En una primera fase, a través de los métodos rudimentarios tradicionales y, con el tiempo, se han venido incorporando distintas técnicas, hasta llegar a la implantación de la minería industrial tal como la conocemos actualmente, la cual se empieza a desarrollar a gran escala en la República Dominicana a finales del año 1950 con la explotación de bauxita en Pedernales por la empresa *Alcoa Exploration Company*, y de sal y yeso a nivel industrial en Barahona a cargo de la empresa *Bestwall Gypsum Company* –en el caso de la sal y yeso desde los años 30 se venía realizando su explotación de manera artesanal-.

2. MARCO REGULATORIO DE LA MINERÍA EN LA REPÚBLICA DOMINICANA

Aunque la explotación minera industrial comienza a desarrollarse en el país a finales de la década de los 50, no es hasta el año 1971 cuando se crea el marco regulatorio de la actividad minera de la República Dominicana con la promulgación de la Ley Minera de fecha 12 de mayo de 1971, Ley núm. 146 (en adelante, “Ley núm. 146”) y la Ley núm. 123 que prohíbe la extracción de los componentes de la corteza terrestre llamados arena, grava, gravilla y piedras, de fecha 10 de mayo de 1971 (en adelante, “Ley núm. 123”). Más tarde, el 3 de junio de 1998 se promulga el Decreto núm. 207/98, mediante el cual se aprueba el reglamento de aplicación de la Ley núm. 146 (en adelante, “Decreto núm. 207/98”). Posteriormente, con la promulgación de la Ley General de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Ley núm. 64-00, de fecha 18 de agosto de 2000, el Ministerio de

Medio Ambiente y Recursos Naturales empieza a intervenir en los procesos de autorización de las actividades mineras.

Enmarcando estas disposiciones legales y reglamentarias se encuentra la recientemente aprobada constitución dominicana, de fecha 26 de enero de 2010, modificada el 13 de julio de 2015, la cual establece que *“Los yacimientos mineros y de hidrocarburos y, en general, los recursos naturales no renovables, sólo pueden ser explorados y explotados por particulares, bajo criterios ambientales sostenibles, en virtud de las concesiones, contratos, licencias, permisos o cuotas, en las condiciones que determine la ley. Los particulares pueden aprovechar los recursos naturales renovables de manera racional con las condiciones, obligaciones y limitaciones que disponga la ley. En consecuencia: 1) Se declara de alto interés público la exploración y explotación de hidrocarburos en el territorio nacional y en las áreas marítimas bajo jurisdicción nacional; 2) Se declara de prioridad nacional y de interés social la reforestación del país, la conservación de los bosques y la renovación de los recursos forestales; 3) Se declara de prioridad nacional la preservación y aprovechamiento racional de los recursos vivos y no vivos de las áreas marítimas nacionales, en especial el conjunto de bancos y emersiones dentro de la política nacional de desarrollo marítimo; 4) Los beneficios percibidos por el Estado por la explotación de los recursos naturales serán dedicados al desarrollo de la Nación y de las provincias donde se encuentran, en la proporción y condiciones fijadas por ley.”*

De acuerdo con el artículo 2 de la Ley núm. 146 *“para los fines de esta ley se considerarán sustancias minerales, cual que sea su origen o forma de yacimiento, el guano, las sustancias fosfatadas, el mármol, el travertino, y demás rocas ornamentales, el ámbar, el grafito, el carbón de piedra, el lignito, las arenas silíceas, y metalíferas, el talco, el caolín y demás arcillas industriales, la sal, el yeso y otras sustancias similares”*. Quedan excluidos expresamente del ámbito de aplicación de dicha ley el petróleo y demás hidrocarburos, las aguas minero-medicinales, las gravas y arenas y las sustancias radioactivas.

De conformidad con la Ley núm. 146 el régimen de autorización para la exploración y explotación de las sustancias minerales que regula se realiza a través de contratos de concesiones (art. 42 y ss). Con respecto a la protección del medio ambiente y del uso del agua dicha ley prevé expresamente que *“los residuos de la explotación y beneficio de sustancias minerales se depositarán en terrenos propios del concesionario, y las descargas fluidas de las plantas que se arrojen a la atmósfera o a una vía fluvial, irán desprovistas de toda sustancia que*

pueda contaminar el aire o las aguas en forma y cantidad perjudiciales para la vida animal y vegetal” (artículo 133). Al respecto, el artículo 34 del Decreto núm. 207/98 precisa que, para la aplicación de esa disposición “los niveles máximos permisibles de contaminación serán establecidos mediante Resolución de la Secretaría de Estado de Industria y Comercio, considerando los convenios ambientales de los cuales el país es signatario y los estándares admitidos internacionalmente.”

Por su parte, de conformidad con la Ley núm. 123 los permisos y concesiones para la extracción, remoción y dragado de los componentes de la corteza terrestre llamados arena, grava, gravilla y piedra serán otorgados por el Poder Ejecutivo, previa recomendación de la comisión encargada de depurar las solicitudes de concesiones y permisos para la extracción de estos agregados.

En el marco del régimen regulatorio establecido por las leyes núms. 146 y 123, según la Dirección General de Minería, al 31 de diciembre de 2015, habían sido otorgadas 26 concesiones de exploración minera y 125 de explotación¹, de las cuales 123 se trata de minerales no metálicos. Estas concesiones operan en casi todo el país, en concreto, en las siguientes provincias: Monseñor Nouel, San José de Ocoa, Santiago de los Caballeros (Jánico), Monte Plata (Sabana Grande de Boyá, Yamasá y Bayaguana), Baní, San Juan de la Maguana (Juan de Herrera), Sánchez Ramírez (Cotuí), La Vega (Constanza y Jarabacoa), Montecristi (Loma de Cabrera), Hato Mayor (Miches), Elías Piña (Pedro Santana) y Dajabón (Restauración).

No obstante estas disposiciones legales, la realidad es que en la República Dominicana la actividad extractiva se realiza con poca vigilancia de las autoridades competentes, lo cual ha generado uno de los principales problemas actuales de este sector, consistente en el gran pasivo ambiental que dejan las industrias extractoras a medida que van cesando sus actividades, las cuales van dejando tras de sí ríos y suelos contaminados y desérticos y una gran cantidad de residuos tóxicos. Pese a esto en los últimos años la minería se ha convertido en un sector económico importante en el país, generador de un buen número de empleos directos e indirectos. Según informes realizados por el Ministerio de Energía y Minas² el potencial minero de nuestro país se ha calculado en más de ciento cincuenta mil millones de dólares a 25 años.

¹ Información disponible en la página web de la Dirección General de Minería, en el enlace http://www.dgm.gov.do/PDF/Listado_General_Concesiones_diciembre_2015.pdf siguiente:

² Peralta Villar en Ponencia titulada “Potencialidad e Impacto económico de la industria extractiva en República Dominicana” presentada en el marco del 1er. Foro para una

En este sentido, de acuerdo a los índices del Banco Central de la República Dominicana el sector minas y canteras representó en el año 2014 el 1.6 % del PIB nacional, ascendiendo el PIB de ese año a la suma de RD\$2,786, 229.7 millones, mientras que para el año 2015 significó el 1.3 % del PIB nacional equivalente a RD\$ 28,256.7 Millones (cifras a Enero-Septiembre)³. Durante el 2014 los ingresos percibidos por el país derivados de la explotación minera alcanzaron las cifras de RD\$ 44,509.0 millones, disminuyendo su valor agregado en el 2015 para alcanzar los niveles de RD\$ 28,256.7 Millones (cifras a Enero- Septiembre)”. La disminución experimentada por este sector durante el año 2015 se debió a la paralización de los trabajos de extracción en Loma Miranda ordenada a la sociedad comercial *Falconbridge Dominicana, S.A. (Xstrata Nickel Falcondo)* mediante la sentencia del Tribunal Constitucional núm. TC/0167/13, de fecha 17 de septiembre de 2013, que confirma la sentencia de amparo dictada por el Tribunal Superior Administrativo basada en que, existían indicios suficientes para determinar que la explotación de dicha zona podría producir daños graves a los recursos naturales alojados en esa loma -ubicada en una de las zonas de mayor producción agrícola y donde nacen fuentes acuíferas importantes del país-.

3. DE LA CREACIÓN DEL MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS

En fecha 30 de julio de 2013 en la República Dominicana se promulga la Ley núm. 100-13, que crea el Ministerio de Energía y Minas (en adelante, “Ley núm. 100-13”). En la exposición de motivos de dicha Ley se establece como uno de los objetivos de la misma el “*consolidar las instancias de coordinación interinstitucional con el propósito de articular el diseño y ejecución de las políticas públicas y asegurar la debida coherencia, complementariedad y continuidad de las políticas transversales y sectoriales, así como impulsar un Estado pro-competitivo que elimine la duplicidad de instituciones y funciones, mediante el establecimiento y aplicación efectiva de un marco normativo para la*

Industria Extractiva Sostenible en República Dominicana, en fecha 11 de noviembre de 2015. Santo Domingo, República Dominicana. Disponible en: <http://www.mem.gob.do/images/FIESRD/JosePeralta/JPVForoIndustriaExtractiva.pdf>

³ Información disponible en el apartado relativo al producto interno bruto de la página web del Banco Central de la República Dominicana, disponible en el siguiente enlace: <http://www.bancentral.gov.do/>

coordinación de los procedimientos de las instituciones públicas centrales, descentralizadas y locales;”

En este sentido, se crea al Ministerio de Energía y Minas como órgano rector encargado de la formulación y administración de la política energética y de minería metálica y no metálica nacional, de manera que, tal como prescribe la Ley núm. 100-13 en su artículo primero, toda referencia a la Secretaría de Estado de Industria y Comercio -hoy Ministerio de Industria y Comercio- en materia de minería, de conformidad con la Ley Minera de la República Dominicana, Ley núm. 146, y su reglamento de aplicación, Decreto núm. 207-98, en lo adelante serán entendidas como referencias y competencias del Ministerio de Energía y Minas.

Tal como expresa el considerando previamente transcrito de la Ley núm. 100-13, la creación de este nuevo ministerio se realiza con el planteamiento de una serie de propósitos que pretenden hacer más efectiva y sostenible la actividad extractiva de minerales en el país. En este sentido, una de las principales tareas que tendrán para cumplir sus propósitos es conseguir armonizar y dirigir las competencias que, en el ámbito de la minería son depositarias varios órganos de la Administración pública. A este respecto, por ejemplo, una de las primeras intervenciones realizadas por el recién creado ministerio es en relación a un caso que ha sido ampliamente debatido durante los meses de noviembre y diciembre de 2015. Se trata de las operaciones extractivas desarrolladas por una empresa productora de cemento que operaba en el país desde el año 2000 sin disponer de la autorización administrativa habilitante –conforme lo señalado por las autoridades- para el desarrollo de la actividad de explotación de piedra caliza. Pues bien, resulta que, cuando la empresa finalmente decide solicitar la autorización de explotación correspondiente, dicha autorización no pudo ser concedida debido a que más del 90% del área de concesión solicitada se encuentra ubicada en área protegida⁴. Esto es una muestra de cómo ha estado funcionando, hasta el momento, la labor de vigilancia y control de las autoridades con competencias en esta materia.

En este sentido, para el establecimiento de políticas públicas Ernesto Selman⁵ identifica cuatro aspectos que pueden implementarse para un

⁴ Se trata de la empresa Cementos Santo Domingo, S.A., la cual en enero de 2016 interpuso una demanda contra el Ministerio de Energía y Minas ante el Tribunal Superior Administrativo de la República Dominicana, tras considerar que disponía de las autorizaciones correspondientes para el desarrollo de las actividades extractivas de piedra caliza en la localidad de Hatillo, provincia Azua. A fecha 31 de enero de 2016 todavía no había sido dictada sentencia con respecto a este caso.

⁵Página 2 del estudio titulado “Minería, medio ambiente y el futuro económico” elaborado por Ernesto Selman. Disponible en la siguiente página web:

mejor desempeño de la industria minera en la República Dominicana, estos elementos serían: 1. Orden institucional fuerte; 2. Mejor regulación y aplicación de regulaciones ambientales; 3. Involucramiento de la sociedad civil; y, 4. Reglas para el uso de recursos que recibe el gobierno.

Por su parte, el primero de los aspectos relativo a un orden institucional fuerte implica unas instituciones dispuestas a ejercer plenamente las funciones y competencias que le atribuya la legislación minera de forma transparente, constante, con un equipo de técnicos preparados para gestionar lo que tienen entre manos y sin ningún tipo de favoritismo.

El segundo elemento relativo a la mejor regulación y aplicación de la normativa ambiental se refiere a la necesidad de una actualización de la normativa minera existente, de manera que se adapte a los más recientes avances de la tecnología en materia extractiva. En este punto es necesario que la nueva legislación establezca los parámetros exigibles para el cierre de las minas junto con la solicitud de autorización para operar y exija y supervise de forma estricta su cumplimiento. En efecto, uno de los problemas más graves que afronta actualmente la industria minera en la República Dominicana tiene que ver con el pasivo ambiental que van dejando las industrias mineras a medida que se va produciendo el cese de sus actividades extractivas. En este sentido, los problemas ambientales, sociales y económicos generados en las comunidades que se ven afectadas por este pasivo es lo ha provocado, en gran medida, la desfavorable percepción que actualmente tiene la industria minera en el país. Para lograr una mejora en este aspecto sería de vital importancia establecer un régimen de infracciones y sanciones susceptible de aplicación a todos aquellos que se dediquen a la actividad extractiva. La claridad y precisión con que dicho régimen sea establecido sería fundamental para poder darle cumplimiento.

Un nuevo marco regulatorio de la actividad minera tendría que eliminar la posibilidad de realización de negociaciones particulares y suscripción de contratos especiales entre el gobierno y las empresas extractoras. La República Dominicana necesita un orden regulatorio que prevea un régimen de licencias aplicable en todos los casos, donde las reglas del juego sean iguales para todos los interesados y estén muy claras desde inicio⁶.

http://crees.org.do/sites/default/files/trials/Miner%C3%ADa%2C%20medio%20ambiente%20y%20futuro%20econ%C3%B3mico_.pdf. Revisada por última vez el 21/01/31.

⁶ Al respecto fue interpuesta ante el Tribunal Constitucional Dominicano una acción directa de inconstitucionalidad por el alcalde de Cotuí contra la resolución núm. 329,

El involucramiento de la sociedad civil también constituye un aspecto fundamental en el proceso de establecer una actividad minera sostenible. A este respecto, tal como señala Ernesto Selman *“sin el involucramiento de ciudadanos particulares y asociados en organizaciones de la sociedad civil no será posible desarrollar la industria minera de forma armónica, al tiempo que se mantendría el escepticismo de las relaciones entre gobiernos y empresas privadas.”*⁷ A este respecto es fundamental que desde el inicio del procedimiento para la autorización de funcionamiento de estas industrias se establezca un sistema de participación pública, donde ésta pueda expresar sus pareceres y, además, participar en el proceso de vigilancia de las condiciones estipuladas para la operación y cierre de la industria.

Con respecto al cuarto punto relativo al establecimiento de reglas para el uso de los recursos que se reciben del gobierno, Ernesto Selman señala que *“es importante que la República Dominicana adopte reglas para utilizar los recursos que obtendrá el gobierno a partir de las concesiones y explotaciones mineras. Hasta ahora, esos recursos se integran al presupuesto anual del gobierno y su destino no brinda los mejores frutos. Seguir incrementando el gasto corriente a través de subsidios o incremento constante de la nómina pública dependiendo de estos recursos sería un grave error. Desde el punto de vista financiero, la explotación de un activo debe ir acompañado de una reducción de pasivos y/o la inversión en otros activos.*

Liquidar un activo para gasto corriente sacrificaría las futuras generaciones y pondrá a los dominicanos en la disyuntiva de preguntarnos donde se destinaron esos recursos cuando terminen las concesiones mineras. En el Proyecto de Ley de Responsabilidad y Transparencia fiscal, CREES⁸ y FINJUS⁹ proponen la creación de un Fondo de Estabilidad y Sostenibilidad Fiscal donde se dirigiría el 80% de los recursos obtenidos

emitida por el Congreso Nacional, relativa al acuerdo especial de arrendamiento de derechos mineros entre el Estado dominicano y Pueblo Viejo Dominicana Corporation (Barrick Gold), el 7 de noviembre de 2009. El accionante invoca la violación a la Constitución de la República, al contemplar exenciones al pago de arbitrios municipales y al producir la técnica de explotación empleada por la minera, graves daños al medio ambiente en el municipio. El tribunal Constitucional decide la acción declarándola inadmisibile tras considerar que la parte accionante no tenía legitimidad activa para accionar.

⁷Página 14 del estudio titulado “Minería, medio ambiente y el futuro económico” elaborado por Ernesto Selman. Disponible en la siguiente página web: http://crees.org.do/sites/default/files/trials/Miner%C3%ADa%2C%20medio%20ambiente%20y%20futuro%20econ%C3%B3mico_.pdf. Revisada por última vez el 31/01/16.

⁸ Centro Regional de Estrategias Económicas Sostenibles, Inc. (CREES).

⁹ Fundación Institucionalidad y Justicia (FINJUS).

por explotaciones mineras para reducción de deuda pública, prevención de desastres naturales, inversión en infraestructura básica y de sectores sociales, como educación y salud.”

Estos aspectos señalados por Ernesto Selman nos parecen de vital importancia para realizar un aprovechamiento sostenible de los recursos mineros de que dispone nuestro país. Actualmente, de conformidad con la Ley 64-00 (artículo 117, párrafo segundo) *“cuando se trate de recursos naturales no renovables, el o los municipios donde esté ubicada dicha explotación, recibirán el 5% de los beneficios generados”*. Esta obligación, a pesar de estar establecida en una norma con rango de ley no se cumple en todos los casos y, ella no garantiza que los ingresos percibidos por esta vía sean efectivamente destinados a apoyar políticas tendentes a garantizar un medio ambiente sostenible.

En el marco de estos aspectos y en sintonía con la Ley Orgánica de la Estrategia Nacional de Desarrollo de la República Dominicana 2030, de fecha 15 de diciembre de 2011¹⁰, la Ley núm. 100-13 confiere al Ministerio de Energía y Minas las siguientes atribuciones en materia de minería: a) formular, adoptar, dirigir y coordinar la política nacional en materia de exploración, explotación, transformación y beneficio de minerales, metálicos y no metálicos; b) velar por la protección, preservación y

¹⁰ Esta Ley establece como objetivo específico núm. 3.5.6. el *“consolidar un entorno adecuado que incentive la inversión para el desarrollo sostenible del sector minero”*, el Estado dominicano a través de su Ministerio de Energía y Minas está trabajando en el desarrollo de las siguientes políticas en materia de minas. Para conseguir este objetivo establece las siguientes líneas de acción: a) consolidar un marco normativo e institucional para la exploración y explotación minera que garantice el desarrollo sustentable de la actividad, la protección del interés nacional y la seguridad jurídica de la inversión, así como la agilidad, equidad y transparencia en los procesos de obtención de derechos de explotación y solución de conflictos; b) producir y proporcionar información básica para orientar la exploración geológicominera con fines de reducir riesgos y costos en el desarrollo de la actividad, mediante el fortalecimiento del Servicio Geológico Nacional; c) impulsar la competitividad y el desarrollo de encadenamientos productivos de la actividad minera con fines de ampliar la generación de empleo decente e ingresos; d) apoyar el desarrollo de la minería social sustentable y su procesamiento artesanal mediante el fomento a la formación de cooperativas y asociaciones rurales y la capacitación de MIPYME; e) promover la formación de recursos humanos para la actividad minera; f) diseñar y poner en ejecución mecanismos para que los municipios participen de los ingresos generados por las explotaciones mineras, metálicas y no metálicas, establecidas en su territorio y puedan financiar proyectos de desarrollo sostenible; g) asegurar que en los contratos mineros se garantice la debida protección de los ecosistemas y las reservas naturales y los derechos de las poblaciones afectadas, así como dar seguimiento a su cumplimiento en un marco de transparencia.

adecuada explotación de las sustancias minerales que se encuentren en el suelo y subsuelo nacional y submarino de la República Dominicana.

En el marco de estas atribuciones el recién creado Ministerio de Energía y Minas está trabajando desde su creación en la elaboración de su Plan Estratégico Institucional (PEI), en el que se pretenden formular las principales políticas públicas que serán impulsadas por dicho ministerio y la definición de las actualizaciones que deben ser realizadas al marco regulatorio de este sector para conseguir su fortalecimiento.

Dicho plan, actualmente en fase de aprobación final, establece como ejes estratégicos clave para el sector minero en la República Dominicana durante el período 2016- 2019, lo siguiente: a) desarrollo sostenible y responsable de los recursos mineros; b) regulación y seguridad de las infraestructuras, y, c) fortalecimiento institucional; dentro de éste último eje se incluyen renglones tales como: principios de administración pública en la República Dominicana, tecnologías y equipos, recursos humanos capacitados, gestión de calidad por resultados y alianzas estratégicas para el desarrollo, investigación e innovación. Estos ejes convergerían con cinco ejes estratégicos transversales¹¹ de los cuales tres inciden en el sector minero: a) Protección del medio ambiente; b) contribución a la reversión del cambio climático y c) desarrollo e inclusión social. De los ejes transversales se derivan nueve objetivos estratégicos institucionales, de los cuales tres están directamente relacionados con la minería, estos son: objetivo 6: Fortalecer la institucionalidad del sector minero tomando en cuenta las mejores prácticas y estándares internacionales; objetivo 7: desarrollar, evaluar y fiscalizar la exploración y explotación de los recursos mineros, bajo estrictos criterios de sostenibilidad económica, social y ambiental; y, objetivo 8: fortalecer la seguridad, confiabilidad e integridad de las infraestructuras energéticas y mineras, todos ellos alineados con la estrategia nacional de desarrollo.

Estas grandes líneas de la estrategia dominicana en el ámbito minero buscan dar respuesta a las diversas demandas sociales en este sector, que, según identifica el propio ministerio son las siguientes: a) normatividad minera moderna, abierta a la inversión, garantía de seguridad jurídica; b) normatividad ambiental que asegure que los impactos se prevengan, se mitiguen y se compensen; c) desarrollo de una industria minera intensiva en conocimiento, innovación y capital humano; d) apoyo al desarrollo de la pequeña minería legal y formalización de la informal; e) exploración de

¹¹ Todo ello de acuerdo al informe facilitado por el Ministerio de Energía y Minas en fecha 8 de enero de 2016 a través de la Oficina de Acceso a la Información de ese ministerio.

recursos, investigación e innovación; f) gestión para la sostenibilidad social de los distritos mineros; g) inversión pública y privada en un marco de transparencia y rendición de cuentas.

En este nuevo contexto institucional y político el recientemente creado Ministerio de Energía y Minas trabaja en la suscripción de la República Dominicana a la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI, por sus siglas en inglés *-Extractive Industries Transparency Initiative-*), a la cual nos referiremos a continuación.

4. INICIATIVA PARA LA TRANSPARENCIA DE LAS INDUSTRIAS EXTRACTIVAS (EITI, POR SUS SIGLAS EN INGLÉS -EXTRACTIVE INDUSTRIES TRANSPARENCY INITIATIVE-)

De acuerdo con el artículo 2 de los estatutos de la asociación EITI, la misma *“es una iniciativa multipartícipe internacional en la que participan representantes de los gobiernos y sus organismos; empresas petroleras, gasíferas y mineras; empresas de gestión de activos y fondos de pensión junto con grupos locales de la sociedad civil y organizaciones no gubernamentales internacionales.*

El objetivo de la asociación EITI es hacer de los principios y los requisitos del EITI del Estándar reconocido internacionalmente para la transparencia en los sectores petrolero, gasífero y minero, reconociendo que un refuerzo de la transparencia de los ingresos obtenidos de los recursos naturales puede reducir la corrupción, y que los ingresos que provienen de las industrias extractivas pueden transformar las economías, reducir la pobreza y mejorar el nivel de vida de poblaciones enteras en los países ricos en recursos.”¹²

En fecha dieciocho (18) de diciembre de dos mil quince (2015) el Ministerio de Energía y Minas, mediante comunicación núm. MEM-DRI-681-15, presentó formalmente la candidatura de la República Dominicana al EITI ante el Consejo de esta iniciativa. En dicha comunicación se expresa que grupos debidamente designados por el sector gubernamental, de las industrias extractivas y de la sociedad civil que conforman la Comisión Nacional para la Implementación de la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (Comisión Nacional EITI-RD)

¹² Artículo 2 de los Estatutos de la Asociación EITI. Disponible en la siguiente página web: <https://guide.eiti.org/ru/node/629> Revisada por última vez el 31/01/2016.

ha trabajado de manera integral en la preparación de los requisitos pertinentes establecidos en el Estándar de la EITI para presentación de candidaturas.

Los pilares en los que se centra la implementación de la EITI en la República Dominicana son los siguientes: a) transparencia y rendición de cuentas; b) publicidad; c) legalidad, veracidad y credibilidad; y, d) progresividad.

El cumplimiento de estos principios constituiría un real avance en el proceso de implantación de una política de desarrollo sostenible de los recursos mineros de que dispone el país. En efecto, de acuerdo al índice de percepción de corrupción de Transparencia Internacional correspondiente al año 2014, la República Dominicana tiene una puntuación de 32, siendo el cero la puntuación más baja-es decir, más corrupta- y cien, la puntuación más alta, es decir, menos corrupta. Esta percepción representa un peligro en la gestión de los recursos mineros, debido a que en la República Dominicana este sector constituye una de las primeras fuentes económicas. En este sentido, tal como ha sido apuntado, durante los años 2014 y 2015 los ingresos percibidos por el país derivados de la explotación minera alcanzaron las cifras de RD\$ 44,509.0 millones, disminuyendo su valor agregado en el 2015 en RD\$ 28,256.7 Millones (cifras a Enero-Septiembre)”.

Para los años 2014 y 2015, el Producto Interno Bruto en términos nominales, asciende, según cifras del Banco Central, a RD\$2,786, 229.7 millones y RD\$2, 219,638.3 millones, respectivamente. Para estos años, el sector de Explotación de Minas y Canteras representó el 1.6% y el 1.3% del total de PIB. Para el 2014 dicho sector alcanzó la cifras de RD\$ 44,509.0 millones, disminuyendo su valor agregado en el 2015 en RD\$ 28,256.7 Millones (cifras a Enero- Septiembre)”.

El primer pilar en el que se centra la EITI es precisamente en hacer transparentes los procesos de exportación de los recursos mineros extraídos, de manera tal que cualquier persona interesada pueda saber exactamente qué y cuanto se extrae y se exporta del país.

Ello permitirá que los tributos aplicables sean los que correspondan en cada caso, y que, por consiguiente, se asegure que el destino de esos recursos incluya también de forma efectiva la recuperación del pasivo ambiental que va dejando la actividad minera a su paso, así como también el nivel de vida de los lugareños de los municipios donde se establecen las industrias mineras.

La publicidad es otro pilar fundamental en esta iniciativa. Uno de los grandes problemas que sufre nuestro sector minero consiste en la falta de acceso a la información que padecen los ciudadanos. De implementarse la EITI el Estado se vería obligado a publicar la descripción de todos los ingresos obtenidos de las industrias extractivas, lo cual deberá incluir una descripción de los métodos empleados para garantizar la rendición de cuentas y el uso eficiente de los recursos. Según señala el propio documento estándar del EITI, para cumplir este requisito se requiere de la *“información oportuna del gobierno que fomente la comprensión pública y el diálogo sobre los problemas de la sostenibilidad de los ingresos y la dependencia de los recursos. Esto puede incluir los supuestos subyacentes para los siguientes años del ciclo presupuestario y con relación a la producción proyectada, los precios de los productos básicos y las previsiones de ingresos que provienen de las industrias extractivas, así como la proporción de los futuros ingresos fiscales que se espera que proceda del sector extractivo”*.

Esta iniciativa estimula a los Estados miembros a publicar los contratos y licencias de exploración y explotación de los recursos mineros. Por su parte, el acceso a este tipo de información sería interesante para la comprensión de estos aspectos. Sin embargo, creemos que en el sector minero es incluso más importante que todos tengamos acceso a información veraz no sólo desde el punto de vista de la transparencia en relación a los minerales que se extraen y exportan y de los recursos que se perciben con ellos y a qué se destinan, sino también información veraz sobre las condiciones de las autorizaciones de exploración y explotación que se conceden, así como de los resultados de las auditorías que deben realizar las administraciones para determinar su grado de cumplimiento. Este aspecto sería de vital importancia ya que permitiría a la sociedad en general tener una información más certera sobre cómo se desarrollan las actividad extractivas en la República Dominicana y, al mismo tiempo, sería un punto de presión sobre las autoridades para el cumplimiento de sus funciones.

La iniciativa EITI también estimula al grupo multipartícipe – integrado por representantes del Estado, la empresa extractiva y la sociedad civil- a integrar en los informes que deben preparar cada año una descripción de todos los ingresos obtenidos de las industrias extractivas que estén reservados para programas o regiones geográficas específicas. Al respecto, uno de los principios del EITI indica que *“la comprensión por parte del público acerca de los ingresos y gastos públicos con el tiempo podría contribuir al debate público y a fundamentar la elección de las soluciones adecuadas y realistas disponibles para lograr el desarrollo*

sostenible”. En este sentido, según se señala en el estándar EITI, esta información debe incluir una descripción de los métodos empleados para garantizar la rendición de cuentas y el uso eficiente de los recursos. Para la República Dominicana el cumplimiento de este punto sería de gran ayuda en la implantación de una política basada en el desarrollo sostenible del país y de responsabilidad corporativa de las empresas dedicadas a las tareas de extracción.

El pilar sobre la legalidad, veracidad y credibilidad se basa en identificar y delimitar planes para superar cualquier posible obstáculo legal incluyendo cualquier plan para incluir los requisitos EITI en la legislación nacional. Con base en este pilar se requiere que el país que haya suscrito el EITI incluya las disposiciones legales relativas a la divulgación de los contratos y licencias de explotación de recursos mineros. En este sentido, para asegurar la veracidad y transparencia de las informaciones de los informes EITI podrán requerirse a las entidades de gobierno la presentación de certificados de exactitud de información expedidos por un auditor externo o equivalente. El informe EITI también deberá documentar si las empresas y las entidades del gobierno participantes sometieron sus estados financieros a una auditoría en los ejercicios financieros que abarca el informe. Con estas medidas se pretende asegurar la transparencia de las actividades que se realizan.

El último pilar, relativo a la progresividad tiene que ver con la idea de que, conforme transcurra el tiempo, pueda irse implementando medidas más garantistas de transparencia, eficacia y participación no sólo del grupo multiparticipante, sino también de la sociedad en general; que las decisiones que se adopten en el sector minero gocen cada vez de mayor legitimidad y que estén encaminadas al cumplimiento del principio de desarrollo sostenible, que es lo que, en definitiva, constituye el objetivo fundamental de la iniciativa EITI.

Aunque la presentación de la candidatura del Estado Dominicano al EITI y posible subscripción no constituya la panacea a todas las dificultades que actualmente afronta el sector minero en la República Dominicana, el cumplimiento del estándar EITI, sin duda, ayudaría bastante en la tarea de implementar algunos principios que son de importancia vital para su desarrollo. En este sentido, uno de los mayores retos que se presenta al recién creado Ministerio de Energía y Minas es el de armonizar las competencias que tienen distintas administraciones públicas en el sector minero, tanto de aquellas que con la reforma introducida por la Ley núm. 100-13 ahora pasan a formar parte del propio ministerio, como sería la Dirección General de Minería, como de otras administraciones que, como el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos

Naturales y los ayuntamientos, también tienen competencia en el proceso de autorización de las actividades mineras. Y otras que, aunque no intervienen en el proceso de autorización se verían afectados en sus intereses como son todas aquellas instituciones encargadas de administrar y distribuir el agua potable en toda la geografía nacional.

5. CONCLUSIONES

La minería representa un reglón importante de la economía dominicana, sin embargo, dispone de un marco legal anticuado, que no responde a las necesidades actuales del sector y que concede a la Administración un margen de discrecionalidad muy amplio para determinar las condiciones de los contratos de concesión para la exploración y explotación minera.

Recientemente ha sido creado mediante Ley núm. 100-13 un ministerio para la rectoría de este sector. Anteriormente este sector estaba regido por la Dirección General de Minería, como organismo autónomo dependiente del Ministerio de Industria y Comercio. Entre las funciones que la Ley 100-13 confiere al Ministerio de Energía y Minas se encuentra la de trabajar en la elaboración de una propuesta legislativa para la actualización de la legislación vigente, así como la definición de la política dominicana en el sector minero.

En este sentido, una de las primeras políticas impulsadas el Ministerio de Energía y Minas consiste en la solicitud de suscripción a la EITI. Esta iniciativa sería una buena ayuda en el proceso de consecución de los objetivos establecidos por el recién creado Ministerio de Energía y Minas en su Programa de Estrategia Institucional. En efecto, uno de los propósitos fundamentales de este plan es que las actividades mineras se desarrollen en la República Dominicana de forma sostenible. Es así que solo haciendo estos procesos totalmente transparentes y participativos tendremos la oportunidad de conocer las condiciones en las que desarrolla sus actividades cada una de las industrias mineras localizadas en el territorio nacional. Asimismo esta iniciativa exigirá a la República Dominicana reservar parte de los ingresos percibidos a través de este sector para el desarrollo de programas o proyectos en las regiones afectadas por los efectos de la industria minera, a los fines de reducir el pasivo ambiental que deja tras de sí la explotación minera; todo lo cual debe estar acreditado por auditores independientes.

Páginas web de consulta:

- http://www.dgm.gov.do/PDF/Listado_General_Concesiones_diciembre_2015.pdf Revisada por última vez el 31/01/2016.
- <http://www.mem.gob.do/images/FIESRD/JosePeralta/JPVForoIndustriaExtractiva.pdf> Revisada por última vez el 31/01/2016.
- <http://www.bancentral.gov.do/> Revisada por última vez el 31/01/2016.
- http://crees.org.do/sites/default/files/trials/Miner%C3%ADa%2C%20medio%20ambiente%20y%20futuro%20econ%C3%B3mico_.pdf. Revisada por última vez el 31/01/2016.
- http://crees.org.do/sites/default/files/trials/Miner%C3%ADa%2C%20medio%20ambiente%20y%20futuro%20econ%C3%B3mico_.pdf. Revisada por última vez el 31/01/2016.
- <https://guide.eiti.org/ru/node/629> Revisada por última vez el 31/01/2016.