

MASACRE EN MARIKANA

Michael Power & Manson Gwanyanya

- *Un fracaso de supervisión y la necesidad de participación comunitaria directa* •

RESUMEN

Este artículo evalúa las conclusiones de la Comisión de Investigación de Marikana contra Lonmin; la empresa minera en el centro de un conflicto salarial que condujo a la muerte de 34 mineros en el cinturón de platino de Sudáfrica, y el Departamento de Recursos Minerales sudafricano (DRM, por sus siglas en inglés), particularmente en relación a: (1) la falta de Lonmin al no proporcionar vivienda adecuada a los mineros; (2) la falta del DMR de supervisar adecuadamente a Lonmin; (3) la manera en que Lonmin y el DMR contribuyeron a crear un entorno conducente a la masacre; y (4) lo poco que van a cambiar las cosas si no hay una participación directa y supervisión de la comunidad.

PALABRAS CLAVE

Marikana | Sudáfrica | Departamento de Recursos Minerales | Servicio de Policía de Sudáfrica | Lonmin

1 • Introducción

El 16 de agosto de 2012, miembros del Servicio de Policía de Sudáfrica (SAPS, por sus siglas en inglés) mataron a tiros a 34 mineros protestando cerca de un *koppie*¹ en Marikana,² en la provincia noroccidental de Sudáfrica. 79 mineros más fueron heridos y 259 fueron detenidos. Los mineros, contratados por Lonmin para extraer platino en la explotación de Marikana,³ estaban protestando contra Lonmin por un “salario digno” de 12,500 rands al mes (aprox. 930 dólares). Durante la semana anterior al tiroteo, 10 personas fueron asesinadas, incluyendo dos guardias de seguridad y dos agentes de policía.

La Comisión de Investigación (Comisión de Marikana) designada por el presidente sudafricano Jacob Zuma tras la masacre, determinó entre otras cosas, que el incumplimiento de Lonmin de sus obligaciones en materia de vivienda “creó un ambiente conducente a la creación de tensión, descontento laboral, desunión entre sus empleados u otras conductas perjudiciales.”⁴

Este artículo evalúa las conclusiones presentadas contra Lonmin por la Comisión de Marikana, en particular sobre el hecho de que Lonmin no proporcionase a los mineros una vivienda adecuada conforme al Plan Social y Laboral (SLP, por sus siglas en inglés), y analiza el incumplimiento de la obligación jurídica del DMR de supervisar a Lonmin. Considera que esto podría ser otro elemento de la llamada “connivencia tóxica entre el Estado y el capital”⁵ mencionada en la Comisión de Marikana y sostiene que fue uno de los principales factores conducentes al conflicto salarial y por tanto a la masacre de Marikana. Este artículo concluye señalando que, a pesar de la incesante indignación pública, ni Lonmin ni el DMR han corregido sustancialmente estas fallas del sistema y, como resultado, la participación directa y la supervisión de la comunidad es necesaria para evitar futuras fatalidades.

2 • SLP y conclusiones en relación a Lonmin y al DMR

En su mandato, la Comisión de Marikana fue encomendada a determinar “si [Lonmin] por acto u omisión, creó un entorno conducente a la creación de tensión, descontento laboral, desunión entre sus empleados y otras conductas perjudiciales”.⁶ El mandato original también exigía que la Comisión de Marikana investigase el papel desempeñado por el DMR y determinase si había actuado conforme a sus obligaciones legales.⁷ Esta exigencia fue, sin embargo, retirada del mandato actualizado de la Comisión de Marikana publicado el 5 de mayo de 2014 y su examen aplazado a “una etapa posterior”.⁸

En su informe, publicado el 26 de junio de 2015, la Comisión de Marikana dedica un capítulo entero a la conducta de Lonmin; concluyendo en última instancia que Lonmin fue responsable de crear tensiones entre su fuerza de trabajo, las cuales condujeron al conflicto salarial y contribuyeron a la masacre resultante. La Comisión de Marikana concluyó que la responsabilidad de Lonmin fue, principalmente, resultado de no implementar sus obligaciones en materia de vivienda estipuladas en su SLP.

¿Qué es un SLP?

“Los SLP pueden ser considerados como parte de un proyecto más amplio dirigido a abordar el legado del colonialismo y el apartheid.”⁹ En términos de las Directrices del Plan Social y Laboral Revisado (Directrices SLP) de 2010, publicadas con arreglo a la Ley 28 de Desarrollo de los Recursos Minerales y Petróleo de Sudáfrica (MPRDA, por sus siglas en inglés) de 2002, los SLP “requieren a los solicitantes de derechos de minería y producción desarrollar e implementar exhaustivos Programas de Desarrollo de Recursos Humanos, Planes de Desarrollo de las Comunidades Mineras, Planes de Vivienda y Condiciones de Vida, Planes de Igualdad en el Empleo, y procesos para salvar puestos de trabajo y gestionar reducciones de escala o cierres” en la industria extractiva de Sudáfrica.¹⁰ Es importante recordar que los SLP son obligación legal para ejercer los derechos de minería.

La implementación de Lonmin de su SLP en Marikana

Las operaciones de Lonmin en Marikana preceden a la promulgación de la MPRDA. Por tanto, para poder convertir sus derechos de minería anteriores relacionados con la mina de Marikana en derechos de minería conformes a la MPRDA, Lonmin necesitaba tener un SLP aprobado por el DMR.¹¹ En su SLP propuesto, Lonmin se comprometió a “reducir gradualmente todos sus alojamientos en albergues separados por sexo, convertir la mayor parte de los albergues existentes en unidades para solteros o familias, y construir 5,500 casas más para sus empleados migrantes.”¹² En 2006, el DMR aprobó el SLP propuesto por Lonmin, volviéndolo jurídicamente vinculante para Lonmin. Cabe destacar que un SLP solo puede ser enmendado con el consentimiento por escrito del DMR, que, en el caso de Lonmin, nunca fue ni otorgado ni solicitado.¹³

Según las conclusiones de la Comisión de Marikana, tras la conversión de sus derechos de minería, Lonmin incumplió sistemáticamente la ejecución de sus obligaciones en virtud del SLP, en particular en relación a la vivienda:

- A finales del año fiscal de 2009, Lonmin había construido únicamente 3 “casas piloto” de las 3,200 casas que se había comprometido a construir en los tres primeros años de su SLP 2006. Además, solo había convertido 29 de los 70 albergues previstos.¹⁴
- El 16 de agosto de 2012, Lonmin solo había construido 3 de las 5,500 casas que se había comprometido a construir para septiembre de 2011 en su SLP.¹⁵
- Era conocimiento general que un elevado número de trabajadores de Lonmin vivía en asentamientos informales precarios “realmente espantosos” alrededor de los pozos de las minas Lonmin, sin prestaciones sociales básicas.¹⁶

Para justificar su conducta, Lonmin argumentó que como resultado de la crisis financiera de 2008, ya no podía permitirse construir casas para sus empleados, y, contraviniendo sus obligaciones legales, sus empleados no querían comprar casas. Sin embargo, la justificación de Lonmin en relación a la crisis financiera de 2008 fue considerada implausible por la

Comisión de Marikana por haber sido pagados 607 millones de dólares en dividendos a sus accionistas entre 2007 y 2011, mientras que el coste estimado de su propuesto complejo de viviendas era de apenas 665 millones de rands (aprox. 65 millones de dólares).¹⁷

Debido a esto, la Comisión de Marikana concluyó que el incumplimiento de Lonmin de sus obligaciones en materia de vivienda ayudó a crear un entorno conducente a la masacre.¹⁸ Esta conclusión fue en última instancia corroborada por el representante designado por Lonmin en la Comisión de Marikana, quién reconoció que:

El consejo y el ejecutivo de Lonmin comprendieron que los trágicos acontecimientos en Marikana estaban ligados a esa escasez [de viviendas].¹⁹

El papel supervisor del DMR

Tras las enmiendas del 5 de mayo de 2014 al mandato de la Comisión de Marikana, la Comisión ya no estaba encomendada a investigar el papel desempeñado por el DMR. No obstante, en sus conclusiones, la Comisión afirma que:

1 • El incumplimiento de Lonmin de sus obligaciones en materia de vivienda conforme a los SLP debería haber llamado la atención del [DMR], que debería tomar medidas para imponer la ejecución de estas obligaciones por parte de Lonmin²⁰

2 • A la vista del hecho de que la Comisión ha concluido que Lonmin no cumplió con sus obligaciones en materia de vivienda indicadas en el SLP... se recomienda que los temas abordados en el párrafo eliminado [del mandato enmendado], en particular la supuesta falta de supervisión adecuada del [DMR] de la implementación de Lonmin de sus obligaciones en materia de vivienda debería ser investigada.²¹

A pesar de las conclusiones en contra de Lonmin de la Comisión de Marikana, el DMR está obligado, en términos de la MPRDA, a desempeñar un papel supervisor y, cuando necesario, suspender o terminar los derechos de minería cuando se constata el incumplimiento de un SLP. En ningún momento entre 2006 y la masacre el DMR ejerció su función supervisora adecuadamente, a pesar de las obvias violaciones de Lonmin de las obligaciones indicadas en su SLP. Como se expone a continuación, el DMR continúa amenazando a Lonmin con sanciones legales pero, 11 años después de que Lonmin presentase su SLP 2006, todavía le falta actuar.

3 • La explotación de los recursos naturales y las normas de derechos humanos

La Comisión de Marikana concluyó que, de manera general, se acepta que el conflicto salarial en Marikana encabezado por trabajadores migrantes,²² y la subsiguiente matanza de

los mineros en protesta fue, en parte, consecuencia de las deplorables condiciones de vida y la falta de servicios básicos en la comunidad de Marikana. Un gran número de empleados de Lonmin vivía y todavía vive en precarios asentamientos informales alrededor de la mina de Lonmin, a pesar de las obligaciones nacionales e internacionales de Lonmin y del DMR de garantizar el cumplimiento de las normas de derechos humanos. La reclamación de un “salario digno” de 12,500 rands que inició el conflicto salarial no debería ser considerada únicamente en términos monetarios, sino también como reclamación de mejores condiciones de vida, un rechazo del status quo, y una exigencia de recibir un trato humano y digno.

A nivel nacional, el derecho a una vivienda adecuada está provisto en la Carta de Derechos de Sudáfrica.²³ De acuerdo a la Ley de Empresas sudafricana,²⁴ y la MPRDA, Lonmin tiene el deber de garantizar que en sus operaciones promueve el cumplimiento de la Carta de Derechos tal y como estipula la Constitución. La Constitución y la MPRDA además exigen que el DMR supervise las operaciones mineras. Normas internacionales como los Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos de la ONU (Principios Rectores de la ONU) y varios otros tratados regionales e internacionales de derechos humanos²⁵ de los que Sudáfrica es parte, estipulan el derecho a la vivienda adecuada, y a la dignidad. Los Principios Rectores de la ONU, en particular, instan a las empresas a tener “un proceso de diligencia debida en materia de derechos humanos para identificar, prevenir, mitigar y, cuando necesario, reparar violaciones de derechos humanos relacionadas a sus operaciones.”²⁶

Por el testimonio del representante designado en la Comisión de Marikana, Lonmin era bien consciente de las condiciones de vida y la escasez de viviendas en Marikana, como lo era el DMR. El gobierno sudafricano incumplió manifiestamente su deber de aplicar la ley y exigir responsabilidades a Lonmin por su incumplimiento de sus SLP y por las violaciones de derechos humanos que se derivaron del incumplimiento de sus obligaciones en virtud de sus SLP. Más aún, al no exigir responsabilidades a Lonmin atenta contra los objetivos del Acta de Minería sudafricana, que busca promover un acceso equitativo a los recursos minerales de la nación para toda la gente de Sudáfrica, así como el bien estar socioeconómico de las comunidades mineras y áreas de origen de los trabajadores, entre otras cosas.

Desafortunadamente, como afirma correctamente un informe reciente de Amnistía Internacional,²⁷ la situación actual de los mineros en Marikana es fundamentalmente la misma, a pesar de los eventos de 2012, las conclusiones de la Comisión de Marikana y el marco legislativo sudafricano. En diciembre de 2016, la presidencia de Sudáfrica publicó un estudio sobre el progreso en la implementación de las recomendaciones de la Comisión de Marikana. Concretamente, señala que tras una inspección del DMR el 25 de junio de 2015:

- Lonmin ha finalizado la conversión de todos sus albergues.
- El SLP revisado de 2014 de Lonmin es “amplio y sin plazos claros para la construcción de casas y Lonmin ha recibido instrucciones de... revisar este plan para abordar las condiciones de vida y de vivienda de los mineros.”

- En el SLP de 2014 de Lonmin propone la construcción de apartamentos para reemplazar las 5,500 casas restantes que Lonmin se comprometió a construir.
- “Se exigirá a Lonmin un plan de vivienda adecuado y en caso de incumplimiento se tomarán medidas inmediatas suspendiendo o cancelando el derecho de minería.”²⁸

El 7 de octubre de 2016, la última inspección conocida del DMR, 100 unidades familiares y 225 unidades de solteros habían sido construidas por Lonmin, una cifra muy lejana de las 5,500 casas previstas en su SLP de 2006.

A pesar de las conclusiones de estas inspecciones y la cultura de incumplimiento de Lonmin, esta continúa funcionando.

4 • “Connivencia tóxica” y la persistencia del status quo

Uno de los argumentos principales presentados ante la Comisión de Marikana, particularmente por los representantes legales de las víctimas, fue que hubo una “connivencia tóxica” entre el Estado, ante todo los SAPS, y Lonmin en un intento de poner fin al conflicto salarial. Esta connivencia, se comentó, fue más allá de los límites jurídicos aceptables y fue “*causante de la masacre e ilícita*”.²⁹ En relación a la supuesta connivencia entre los SAPS y Lonmin, la Comisión rechazó el argumento. Sin embargo, la cuestión de la “connivencia tóxica” cuando aplicada a la relación entre Lonmin y el DMR no fue analizada directamente.

La falta de regulación de Lonmin por parte del DMR, particularmente en relación a la implementación de sus SLP, y la falta de autorregulación de Lonmin y sus accionistas es evidente. Lo que falta por responder es, ¿por qué no actuó el DMR, por qué los funcionarios no han sido responsabilizados por no llevar a cabo la supervisión, y cómo es que Lonmin continúa minando?

Además, los motivos por los cuales el párrafo 1.5 del mandato original, que inicialmente exhortaba a la Comisión a “investigar si el papel del [DMR] era adecuado a las circunstancias, y consistente con sus deberes y obligaciones según la ley” fue posteriormente eliminado no fueron explicados de modo suficiente.³⁰ Como resultado de la enmienda, la Comisión fue incapaz de sacar ninguna conclusión directa sobre la connivencia, o de otro tipo, pues la Comisión ya no estaba encomendada a investigar el papel desempeñado por el DMR, o cualquier otro departamento o agencia relacionada con la masacre. Si existió connivencia, o si el DMR no exigió responsabilidades a Lonmin por simple inactividad, es algo que no está aún formalmente decidido. En cualquier caso, sigue el *status quo* para la gente en Marikana.

5 • Conclusión

La masacre en Marikana ha sido comparada a los disturbios en Sharpeville y Soweto en 1960 y 1976, en los que la policía del apartheid mató a personas protestando contra el sistema del

Apartheid. En Marikana, 18 años después de que Sudáfrica pasase a ser un Estado democrático, las personas protestaron contra la indignidad impuesta por una empresa minera, supervisada por el Estado. Tanto la policía pre como post apartheid reaccionó con fuego real. Tras Marikana, Lonmin ha continuado incumpliendo sus obligaciones, así como también el DMR.³¹

Desde la masacre, el Estado y Lonmin han estado prometiendo aliviar las condiciones socioeconómicas en Marikana. Sin embargo, la verdad es que poco se ha hecho, para cambiar realmente esa situación. En el centro de esta inactividad, está la flagrante omisión del Estado a la hora de implementar las políticas y medidas legislativas que rigen la minería en Sudáfrica. Sin embargo, la protesta pública y la incesante presión de la sociedad civil y política a consecuencia de la masacre en Marikana y la inactividad del Estado en la industria extractiva, han tenido algunos efectos positivos. La masacre ha llevado a la reivindicación pública de una reforma amplia de la industria extractiva en Sudáfrica; ha dado lugar a la creación de un nuevo partido, los Combatientes por la Libertad Económica (*Economic Freedom Fighters*). En el espacio político de partidos de Sudáfrica, la Asociación de Mineros y Sindicato de Construcción, un sindicato de trabajadores creado poco antes de la masacre, continúa desafiando el dominio de la Unión Nacional de Mineros tanto en el sector de minería del oro como del platino; y las prácticas de mantenimiento del orden público en Sudáfrica están sometidas a una revisión profunda como resultado del trabajo constante del Panel de Expertos Marikana, creado como consecuencia del informe de la Comisión de Marikana. Y es que Marikana se ha convertido, en muchos aspectos, en un símbolo político de la necesidad de cambios, en medio de la apatía del Estado.

La reforma del sector minero en Sudáfrica necesita todavía más atención y Marikana ha dejado muy claro que se necesitan más controles y contrapesos en la industria extractiva. A pesar de la inactividad del Estado, las empresas mineras tienen que asegurarse de cumplir sus iniciativas en Responsabilidad Civil Corporativa y, en particular, sus estrategias para gestionar las relaciones laborales y sus obligaciones SLP. Ante todo, la industria extractiva y el Estado, deben poner en primer lugar a las comunidades afectadas por la minería. El grado de integración de las comunidades en los emprendimientos mineros es central para garantizar beneficios socioeconómicos tangibles para las comunidades anfitrionas,³² y una integración adecuada permitirá la necesaria supervisión comunitaria de la extracción de minerales y las condiciones de vida, con o sin un compromiso adecuado del Estado o de la sociedad civil. La lucha por la rendición de cuentas en la industria extractiva de Sudáfrica debe ser liderada por las comunidades. Las comunidades, con intereses creados, ocupan la mejor posición para garantizar la rendición de cuentas como complemento a, o en el caso de omisión de, los mecanismos de supervisión del Estado.

Esperemos que el legado de la masacre de Marikana, con el tiempo, desempeñe un papel central en el empoderamiento de las comunidades afectadas por la minería y sirva de estudio de caso sobre la falta de rendición de cuentas de las corporaciones y de supervisión por parte del Estado. Mientras tanto, la lucha por la rendición de cuentas en Marikana, y en la industria extractiva de Sudáfrica, debe continuar.

NOTAS

- 1 • Un “koppie” es un sustantivo sudafricano designando una pequeña colina en una zona predominantemente plana.
- 2 • Marikana está situada en el cinturón de platino de Sudáfrica, el cual produce aproximadamente el 80% del suministro mundial de platino.
- 3 • Junto con Anglo American Platinum (Amplats) e Impala Platinum (Implats), Lonmin es el tercer mayor productor de platino de Sudáfrica, y el cuarto mayor productor de platino del mundo.
- 4 • “Marikana Report,” Marikana Commission of Inquiry, 26 de junio de 2015, página 542.
- 5 • Marikana Commission of Inquiry, días 1-3, página 18, transcripción.
- 6 • “Marikana Report,” 2015, 522.
- 7 • *Ibid*, 523.
- 8 • *Ibid*, 554-5.
- 9 • “The Social and Labour Plan Series, Phase 1: System Design and Trends Analysis Report,” Centro para Estudios Jurídicos aplicados, marzo de 2016, página 23, visitado el 28 de mayo de 2017, <https://goo.gl/3PL9TA>.
- 10 • “Revised Social and Labour Plan Guidelines,” Department of Mineral Resources, octubre de 2010, página 2, visitado el 28 de mayo de 2017, <http://cer.org.za/wp-content/uploads/2013/03/SLP-guidelines-2010.pdf>.
- 11 • Sección 23(1)(e) y 25(2)(f) y (h) del MPRDA.
- 12 • “Marikana Report,” 2015, 526.
- 13 • Según las Directrices del Plan Social y Laboral Revisado, 2010, un SLP no puede ser enmendado o cambiado sin el consentimiento del Ministro después de la otorgación del derecho de minería o producción al que pertenece el SLP. Para más información ver “Marikana Report,” 2015, 527.
- 14 • *Ibid*, 534-5.
- 15 • *Ibid*, 527.
- 16 • *Ibid*.
- 17 • *Ibid*, 539.
- 18 • *Ibid*, 542.
- 19 • *Ibid*, 527-8.
- 20 • *Ibid*, 554-5.
- 21 • *Ibid*, 555.
- 22 • Ver página 7 para un resumen del trabajo migrante de Sudáfrica: “Smoke and Mirrors: Lonmin’s Failure to Address Housing Conditions at Marikana, South Africa,” Amnesty International, agosto de 2016, visitado el 28 de mayo de 2017, <https://www.amnesty.org.nz/sites/default/files/AMNESTYLONMINREPORTFINAL11082016.pdf>.
- 23 • “Republic of South Africa Constitution,” South Africa, sección 26, 1996, visitado el 28 de mayo de 2017, <http://www.gov.za/sites/www.gov.za/files/images/a108-96.pdf>.
- 24 • “Companies Act 71 of 2008,” South Africa, sección 7, 2008, visitado el 28 de mayo de 2017, <http://www.justice.gov.za/legislation/acts/2008-071amended.pdf>.
- 25 • Sudáfrica es parte del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, que hacen referencia al derecho a una vivienda adecuada.
- 26 • “Smoke and Mirrors,” agosto de 2016, 4.
- 27 • *Ibid*. 12.
- 28 • Jacob Zuma, “Marikana: A Progress Report on Farlam’s Recommendations – Jacob Zuma.” PoliticsWeb, 11 de diciembre de 2016, visitado el 28 de mayo de 2017, <http://www.politicsweb.co.za/news-and-analysis/marikana-a-progress-report-on-farlams-recommendati>.
- 29 • “Marikana Report,” 2015, 505.
- 30 • “Proclamation 30 of 2014,” *National Gazette* 587, no. 37611 (May 5, 2014): parágrafo 1.5 eliminado del mandato original, entre otras cosas.
- 31 • “Smoke and Mirrors,” agosto 2016, 45-51.
- 32 • Manson Gwanyanya, “The South African Companies Act and the Realisation of Corporate Social Responsibilities,” PER 18, no. 1 (2015): 3106.



MICHAEL POWER – *Sudáfrica*

Michael Power es abogado de la Corte Suprema de Sudáfrica, ejerciendo la abogacía en el Centro de Recursos Jurídicos (LRC, por sus siglas en inglés) de Sudáfrica. Fue miembro del equipo jurídico del LRC que representó a la familia de una de las víctimas en la Comisión de Investigación de Marikana. En este artículo escribe a título personal.

contacto: mike.power@outlook.com

Recibido en abril de 2017.

Original en inglés. Traducido por Sebastián Porrúa Schiess.



MANSON GWANYANYA – *Sudáfrica*

Manson Gwanyanya es candidato a abogado en el Centro de Recursos Jurídicos, ejerciendo en el área de Transparencia y Rendición de Cuentas del LRC. Actualmente presta asistencia a la familia de una de las víctimas de la masacre de Marikana con una demanda civil por daños y perjuicios contra el Ministro de Policía de Sudáfrica. En este artículo escribe a título personal.

contacto: mansongwanyanya@gmail.com

Recibido en abril de 2017.

Original en inglés. Traducido por Sebastián Porrúa Schiess.



“Esta revista es publicada bajo la licencia la Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License”