

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo



*Empowered lives.  
Resilient nations.*

# Buenas prácticas de extracción

---

Una Guía para que Gobiernos y asociados puedan integrar el medio ambiente y los derechos humanos en la gobernanza del sector minero

---

# Agradecimientos

Esta Nota Orientativa fue desarrollada por el Organismo de Protección del Medio Ambiente de Suecia y la Dirección de Políticas y de Apoyo de Programas del PNUD en el marco del Programa conjunto de Gobernanza Ambiental. La redacción de la Nota estuvo a cargo de Margaret Wachenfeld de Themis Research con el apoyo de Kathryn Sturman del Centro para la Responsabilidad Social en la Minería, del Instituto de Minería Sostenible, Universidad de Queensland.

El equipo del proyecto involucrado en la preparación de esta publicación estuvo integrado por Ann Cathrin Pedersen, Tim Scott, Casper Soneson, Pelle Lutken, Sanna Due, Ann-Marie Fällman, Mats Kullberg, Per Strömberg, Maria Bang y Claudia Ituarte Lima.

Los borradores de la Guía fueron revisados por un grupo de pares compuesto por María Cruz Gonzalez, Uyanga Gankhuyag, Sadamitsu Sakoguchi, Lorena Franco, Shane Quinn, Ciara Daniels, Marianne Kjellen, Sarah Rattray, Simone Ellis Oluoch-Olunya, Carl Bruch, Jon Hobbs, Zamira Djabarova, Sueli Giorgetta, David Jensen, Matthew Bliss y Soo-Young Hwang.

Agradecemos a Luis Fernando de Angulo del Centro Regional de Empresas y Emprendimientos Responsables (CREER), a Rose Wangui Kimotho y a Deanna Kemp del Centro para la Responsabilidad Social en la Minería, del Instituto de Minería Sostenible, Universidad de Queensland.

Agradecemos también a los colegas y socios de Colombia, Mozambique, Mongolia y Kenya que compartieron aportes y lecciones aprendidas extraídos de la implementación del Programa de Gobernanza Ambiental desde 2014 hasta 2018.



*Empowered lives.  
Resilient nations.*

# Buenas prácticas de extracción

---

Una Guía para que Gobiernos y asociados puedan integrar el medio ambiente y los derechos humanos en la gobernanza del sector minero

## Resumen

---

Margaret Wachenfeld,  
Themis Research

Con el respaldo de  
Kathryn Sturman del Centro para la  
Responsabilidad Social en la Minería  
de la Universidad de Queensland

# Prólogo

Alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible y cumplir con la Agenda 2030 representan un desafío y una oportunidad enormes. La degradación de la tierra ha alcanzado niveles críticos y amenaza los medios de subsistencia de más de 3 mil millones de personas. Estamos perdiendo especies a un ritmo mil veces mayor que el de la extinción natural. Revertir estas y otras tendencias similares requiere un cambio de paradigma en la forma en que priorizamos las inversiones y un mejor equilibrio del crecimiento económico a corto plazo, con desarrollo social y protección del medio ambiente.

La minería puede contribuir significativamente al desarrollo económico. Los minerales y metales son necesarios para impulsar un crecimiento sostenible y desarrollar las tecnologías ecológicas necesarias para un futuro con bajos niveles de carbono. Si se gestiona correctamente, el sector puede ayudar a acelerar el progreso hacia el logro de múltiples Objetivos de Desarrollo Sostenible, incluso en países menos desarrollados y estados frágiles.

No obstante, la minería a gran escala también puede causar importantes daños ambientales y sociales. Puede dañar los servicios de los ecosistemas que proporcionan agua, alimentos, combustible, medicamentos y refugio a hombres y mujeres. La degradación de la tierra y la contaminación del agua y el aire provocadas por la minería a menudo tienen un impacto negativo en la salud y los medios de subsistencia de la comunidad. La minería también tiene una gran huella de carbono que no concuerda con los objetivos climáticos, y la explotación de metales y minerales suele agravar y prolongar los conflictos sociales y

violentos en todo el mundo. Estos impactos negativos a menudo perjudican a quienes ya están más rezagados y menos poder tienen para influir en la toma de decisiones, y reclamar la rendición de cuentas y la reparación.

A medida que la demanda de metales y minerales crece, se necesitan mayores esfuerzos para proteger los derechos humanos y la biodiversidad y los ecosistemas de los que dependen más ampliamente la sociedad y las comunidades locales.

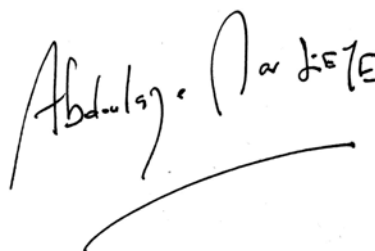
Esta guía conjunta del Organismo de Protección del Medio Ambiente de Suecia y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo busca ayudar a los Gobiernos y demás partes interesadas a gestionar mejor los aspectos ambientales y sociales de la minería de manera que se reequilibren las relaciones en favor de resultados más justos y sostenibles para las comunidades locales y los grupos vulnerables, incluidos los niños y las mujeres, ahora y en el futuro.

Proporciona una descripción general de las herramientas y los enfoques orientados a regular los impactos ambientales y de derechos humanos del sector de una manera más integrada y holística, basada en los derechos humanos y en los principios básicos de participación, acceso a la información y reparación.

Esperamos que los usuarios de esta guía la consideren una herramienta útil para respaldar sus esfuerzos por trazar un curso más inclusivo y sostenible para la gobernanza del sector minero, que contribuya a alcanzar varios objetivos sociales, ambientales y económicos.



**Martin Eriksson**  
Director, Agencia Sueca  
de Protección Ambiental



**Abdoulaye Mar Dieye**  
Subsecretario General de las Naciones Unidas,  
y Director, Oficina de Apoyo a Políticas y  
Programas, PNUD

# Contenido

Finalidad de la Guía.....	5
Conceptos y definiciones esenciales que se emplean en la Guía.....	6
Conclusiones y mensajes clave.....	9
Resumen del documento.....	10

## 16

**Paso 1:** Sentar las bases para la gestión de recursos: políticas, regulaciones, instituciones y estado de derecho



## 18

**Paso 2:** Planificación participativa de actividades extractivas de la exploración al cierre



## 20

**Paso 3:** Exploración



## 21

**Paso 4:** Viabilidad y licencias



## 23

**Paso 5:** Desarrollo y construcción de la mina



## 24

**Paso 6:** Producción



## 26

**Paso 7:** Cierre



## 27

**Paso 8:** Postcierre





# Finalidad de la Guía

## ¿Cuál es el desafío?

La minería proporciona la materia prima esencial para una amplia variedad de productos y servicios, y así viene haciéndolo desde hace siglos. El sector ocupa el primer lugar en la cadena de suministro de recursos para muchas otras industrias. Bien gestionada, la minería crea puestos de trabajo para empleados más y menos cualificados, y puede "impulsar la innovación y generar inversiones e infraestructura a una escala que puede cambiar las reglas del juego a largo plazo".<sup>1</sup> L'exploitation minière a souvent été considérée à travers l'histoire uniquement à la lumière de la contribution du secteur à la croissance économique, sans tenir compte des impacts environnementaux et sociaux plus larges et des coûts associés, mais ceci est en train de changer. L'empreinte de l'exploitation minière à grande échelle est importante; elle produit des changements considérables dans l'environnement immédiat et la dynamique communautaire, comporte un potentiel de dégradation de l'environnement, d'exacerbation des inégalités, d'accroissement des tensions, et même d'alimentation des conflits. Certains types d'exploitation minière contribuent de manière notable au changement climatique, compromettant l'engagement de la communauté mondiale à réduire les émissions de dioxyde de carbone et autres gaz à effet de serre. Par conséquent, les gouvernements et l'industrie sont de plus en plus surveillés, en raison des préoccupations que suscitent les questions environnementales, sociales et humaines vis-à-vis du secteur, ainsi que des inquiétudes concernant l'impact qu'a le secteur sur les questions plus générales de gouvernance et d'État de droit, notamment son incidence sur les conflits et la corruption.

## ¿Cuál es la oportunidad?

La sociedad le reclama al sector minero un aporte positivo neto a largo plazo. Mientras tanto, la protección del medio ambiente y los derechos humanos debe estar entre los objetivos esenciales mínimos para la gobernanza del sector. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) presentan una oportunidad para reevaluar la gobernanza de la minería en su contexto más amplio.

La industria minera puede influir positiva y negativamente en los ODS. Puede realizar aportes significativos a los ODS al brindar empleo decente, impulsar el desarrollo comercial local, desarrollar conexiones de infraestructura y generar ingresos que los Gobiernos pueden usar para prestar servicios públicos, como salud y educación, y así cumplir con sus obligaciones relativas a los derechos humanos. Pero la minería también arrastra muchos de los desafíos que los ODS intentan abordar: degradación ambiental, escasez de agua, impacto negativo en los derechos humanos, desplazamiento poblacional, agravamiento de la desigualdad económica y social, conflictos armados, desigualdad y violencia de género, corrupción y evasión fiscal, y más riesgos de problemas de salud.<sup>2</sup> El marco más amplio de los ODS supone dos mensajes importantes para la gobernanza del sector: (i) la importancia del reequilibrio: darle el mismo peso a la gestión de impactos sociales y ambientales del sector que el que se les viene dando a los impactos económicos; y (ii) la importancia de las interrelaciones: los vínculos inextricables que existen entre las tres dimensiones apuntan a la necesidad, y también a la efectividad, de gestionar estos impactos de modo más integrado. Al hacerlo, el sector se acercaría más a la visión del aporte positivo neto a largo plazo.

## ¿Cómo sirve de ayuda la Guía para que los Gobiernos brinden una respuesta?

Esta Guía sirve de ayuda para que los Gobiernos y las demás partes interesadas respondan a esta demanda de beneficios positivos netos del sector. Los Gobiernos, las empresas y las iniciativas mineras, y las organizaciones de la sociedad civil que asumieron el compromiso avanzan en ese sentido. La Guía tiene como objetivo ayudar a las autoridades de Gobierno (especialmente a las autoridades de minería, medio ambiente y derechos humanos) a seguir avanzando hacia la gestión del sector minero, con el fin de producir resultados sostenibles agrupando una gran variedad de materiales en un enfoque paso a paso que siga el ciclo de la minería. Cada vez más, las autoridades de Gobierno responsables de

1 PNUD, Foro Económico Mundial, Columbia Center on Sustainable Investment, Red de Soluciones para el Desarrollo Sostenible: "Mapping Mining to the Sustainable Development Goals: An Atlas" (2016), [http://www3.weforum.org/docs/IP/2016/IU/Mapping\\_Mining\\_SDGs\\_An\\_Atlas.pdf](http://www3.weforum.org/docs/IP/2016/IU/Mapping_Mining_SDGs_An_Atlas.pdf)

2 Ídem.



la gobernanza del sector minero necesitan no solo los conocimientos técnicos de las regulaciones mineras; también necesitan comprender ampliamente los asuntos económicos, ambientales, sociales y de derechos humanos de cada instancia del ciclo de la minería. Además, en cada paso necesitan orientación práctica sobre los riesgos particulares en materia de medio ambiente, sociedad y derechos humanos, como así también herramientas y enfoques específicos para gestionar esos riesgos y equilibrar los intereses opuestos. Esta Guía reúne herramientas y enfoques prometedores que son los componentes básicos de un enfoque más holístico hacia la gobernanza del medio ambiente y los derechos humanos del sector. Reconoce que no siempre se tiene la "mejor respuesta" en cuanto a cómo integrar esas herramientas y enfoques para mejorar la gobernanza de la minería en cada país. Deben adecuarse a la estrategia general de cada Gobierno y a sus obligaciones internacionales.

Específicamente, la Guía motiva a las autoridades de Gobierno a lograr lo siguiente:

- integrar el contenido de las **normas de medio ambiente y recursos humanos en la estructura regulatoria del sector** (sus **políticas, leyes y reglamentaciones**) para que estas obligaciones conformen el modo en que se gobierna, gestiona y opera el sector;
- **promover la intervención activa** de las **comunidades afectadas** en las actividades de elaboración de normas, licencias y supervisión del sector, reconociendo el valor de la participación de las comunidades y la sociedad civil en la mejora de la gobernanza del sector minero y el fortalecimiento del cumplimiento de la ley;
- implementar **una variedad de procesos y mecanismos para responsabilizar a los Gobiernos y las empresas mineras** ante el público, incluidos los mecanismos que permiten resolver disputas y que pueden brindar soluciones efectivas.

## Conceptos y definiciones esenciales que se emplean en la Guía

### Los tres "pilares" principales de la Guía

La Guía desarrolla e integra estos tres pilares (consulte el Recuadro 3 a continuación para obtener una explicación más detallada de cada pilar):

Mejor gobernanza de la minería en materia de medio ambiente y recursos humanos

1. **Protección del medio ambiente**
2. **Protección de los derechos humanos**
3. **Principio 10: derechos de procedimiento en materia de medio ambiente**

### ¿Qué significa "gobernanza del sector minero en materia de medio ambiente y recursos humanos"?

La "gobernanza del sector minero" hace referencia a la gestión regulatoria general del sector; a las instituciones y sus políticas, a las leyes y las regulaciones que desempeñan un rol en la supervisión del sector minero. La "gobernanza del sector en materia de medio ambiente y derechos humanos" hace referencia a las instituciones, las políticas, las leyes y las regulaciones que desempeñan un rol en la gobernanza y la gestión de los impactos del sector, específicamente en el medio ambiente local, en la comunidad local y sus habitantes, y en los trabajadores. Y también, donde corresponda, a nivel más general tanto en el medio ambiente (teniendo en cuenta cuestiones como el cambio climático, por ejemplo) como en la sociedad. Tal como se indica anteriormente, esos impactos pueden ser positivos y negativos. Por lo general, hay varios ministerios y autoridades u organismos afines con jurisdicción en el sector minero, comenzando por el ministerio de minería. También comprenden en particular ministerios de medio ambiente, trabajo y social, como así también otras autoridades de Gobierno con responsabilidades de derechos humanos.

La gobernanza del medio ambiente<sup>3</sup> se enfoca en la protección del medio ambiente natural antes, durante y después de las operaciones mineras. Un enfoque hacia la gobernanza basado en los derechos humanos busca garantizar que el marco regulatorio y su implementación logren satisfacer el interés del público, de modo que la protección de los derechos humanos contra el daño que puede causar el sector sea un componente integral de la gestión del sector. La gobernanza también hace referencia al modo en que los participantes del sector (comunidades locales, organizaciones de sociedad civil [OSCC], sindicatos, empresas mineras y otras partes interesadas) definen las reglas mediante procesos formales e informales. Los procesos mediante los cuales surgen las reglas de derechos humanos y medio ambiente desempeñan un rol importante a la hora de establecer su legitimidad. La legitimidad genera mayor cumplimiento y, en última instancia, mayor protección. Los derechos de procedimiento en materia de medio ambiente (denominados de forma abreviada como "derechos del Principio 10"), la participación transparente e informada que refuerza la responsabilidad del Gobierno y facilita el acceso a la justicia en busca del resarcimiento de daños, deben respaldar esos procesos.

Juntos, esos enfoques refuerzan la sostenibilidad de la gobernanza y la gestión del sector minero.

### ¿Por qué sería lógico abordar en conjunto la protección del medio ambiente y de los derechos humanos?

La Guía desarrolla el reconocimiento cada vez mayor de las interrelaciones existentes entre los impactos de la minería en el medio ambiente y en los derechos humanos o la sociedad.<sup>4</sup> Estas dos dimensiones de impactos están inextricablemente vinculadas (véase el Recuadro 1 a continuación), por lo que sería lógico gestionarlas de modo más integrado. Sería más eficiente y efectivo, y aportaría más legitimidad a los esfuerzos por mejorar la gobernanza del sector minero.

## Recuadro 1

### Breve descripción de los vínculos existentes entre el medio ambiente y los derechos humanos

El aprovechamiento de muchos derechos humanos está vinculado con una mayor protección del medio ambiente; en cambio, las violaciones contra el medio ambiente pueden representar una grave amenaza para numerosos derechos humanos



La protección de los ecosistemas y de los servicios que prestan (alimentos, agua, control de enfermedades, regulación del clima) es un aspecto esencial del aprovechamiento de muchos derechos humanos (derechos a la salud, al agua y a los alimentos).

La promoción de la sostenibilidad medioambiental es más efectiva cuando se lleva a cabo dentro de los marcos legales de respaldo.



Los marcos legales más claros se nutren del ejercicio de determinados derechos humanos: derechos de información, de participación pública en la toma de decisiones, de acceso a la justicia, de libertad de expresión y de asamblea

Los conflictos alimentan las degradaciones ambientales y los impactos en los derechos humanos



La degradación ambiental y los impactos en los derechos humanos alimentan el conflicto

<sup>3</sup> <http://staging.unep.org/delc/EnvironmentalGovernance/tabid/54638/Default.aspx>

<sup>4</sup> Véase, por ejemplo, la tarea de ONU Medio Ambiente en los vínculos existentes entre el medio ambiente y los derechos humanos: <http://89.31.103.110/explore-topics/environmental-governance/what-we-do/strengthening-institutions/human-rights-and>



## ¿Qué dimensiones de la gobernanza del sector minero no están contempladas en la Guía?

Hay otras dimensiones de la gobernanza del sector minero (y del sector extractivo más general) que son muy relevantes para determinar si el sector a fin de cuentas aporta al desarrollo de un país, o lo perjudica mediante la "maldición de los recursos". La gestión de los ingresos sustanciales que el sector

puede generar es un componente fundamental de la cadena de valor del sector extractivo en general, pero eso no está dentro del enfoque de esta Guía. Si bien esta importante dimensión aquí solo se aborda brevemente, es objeto de otros documentos orientativos mucho más extensos.<sup>5</sup>



5 Véase, por ejemplo, la Iniciativa sobre la transparencia de las industrias extractivas, [www.eiti.org](http://www.eiti.org), y el documento de Cameron, P. y Stanley, M.: "Oil, Gas and Mining – A Sourcebook for the Extractives Industries", Grupo del Banco Mundial 2017, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/26130>

# Conclusiones y mensajes clave

La gobernanza y la gestión adecuadas de los impactos de la minería en el medio ambiente, la sociedad y los derechos humanos, **parten de la decisión inicial de extraer recursos minerales, no de dejarlos en el suelo, y continúan hasta la etapa posterior al cierre.**

Los Gobiernos deben **decidir, en cada instancia del ciclo minero, cómo se distribuirán los costos y los beneficios relacionados con esos impactos** entre el Gobierno, las empresas y la sociedad. El hecho de que no se tomen esas decisiones, no quiere decir que desaparecen los costos de los impactos. En cambio, significa que los costos se externalizan; muchas veces recaen sobre los menos responsables y menos capaces de gestionarlos (la sociedad y el medio ambiente), en lugar de distribuirlos a las empresas que generaron el impacto o al Gobierno. La gobernanza adecuada del sector requiere una distribución más equitativa de los costos y los beneficios asociados con la minería (entre las partes, por todo el país y a través de generaciones) en reconocimiento de que la minería despoja a las futuras generaciones de estos recursos naturales no renovables, que deben tenerse en cuenta.

Estas decisiones deben orientarse mediante un enfoque que integre la protección del medio ambiente y los derechos humanos en los marcos de políticas, leyes e instituciones que trasladan al contexto del sector minero las obligaciones internacionales del Gobierno en materia de derechos humanos y medio ambiente. Las inquietudes sobre derechos humanos y medio ambiente muy a menudo se consideran aparte de la gobernanza de los sectores que impulsan la economía de un país. Esta Guía se enfoca en demostrar de qué manera estas obligaciones pueden y deben **integrarse a la gobernanza** del sector.

La Guía destaca también que los **asuntos de derechos humanos y medio ambiente** pueden, y deben, **gestionarse en conjunto**, de modo integrado, ya que los impactos muchas veces están vinculados.

Existen **numerosas herramientas y enfoques que los Gobiernos pueden usar para tomar estas decisiones y equilibrar** los aportes que la minería realizará a largo plazo en la economía nacional, con **distintos usos** de la tierra y los recursos, preferencias de desarrollo localizadas, un contexto demográfico cambiante, cambio climático, etc. Así como hay algunas herramientas regulatorias muy conocidas que son importantes para la minería, como las evaluaciones de impacto ambiental

y social (ESIA), que son solo una herramienta de la "caja de herramientas" propuesta en la Guía.

La **finalidad de adoptar un enfoque basado en los derechos humanos** hacia el sector minero **es asegurar que el interés público sea la principal consideración**, apoyado en las obligaciones de derechos humanos del Estado. Esta Guía destaca los mecanismos para hacerlo durante todo el ciclo de la minería, desde la planificación territorial participativa al comienzo del ciclo hasta los comités consultivos multifuncionales que supervisan el cierre al final del ciclo. En un enfoque basado en los derechos humanos, es esencial asegurarse de que en estos procesos se tomen en consideración las voces y los derechos de todos (mujeres, niños, pueblos indígenas, minorías). La otra dimensión significativa de un enfoque basado en los derechos es el eje en la responsabilidad, por eso la Guía destaca distintos mecanismos para reforzar la responsabilidad por cumplir con la protección de los derechos.

La **importancia de adoptar un enfoque ambiental** hacia el sector minero **es comprender que la viabilidad del sector a largo plazo está inextricablemente vinculada con cómo se gestiona su huella ambiental**. Las huellas ambientales de las minas se perciben cada vez más no solo en función de sus efectos locales, sino también en función de cómo se ve afectada la capacidad de un país para cumplir con sus obligaciones ambientales internacionales en lo que respecta al cambio climático, el agua y la biodiversidad en particular.

La **importancia de las obligaciones internacionales** y de la variedad cada vez mayor de **normas e iniciativas internacionales** sobre el sector minero son las **expectativas cada vez más claras en cuanto a cómo debe dirigirse y gestionarse el sector minero a fin de producir resultados más sostenibles**. Esto aporta mucha más luz a lo que debe hacerse, cambiando el **enfoque de los Gobiernos y las empresas mineras hacia la implementación**. También proporcionan nuevas herramientas para que las comunidades afectadas y la sociedad civil puedan responsabilizar a los Gobiernos y las empresas.



# Resumen del documento

## Audiencias objetivo

- **Audiencia principal:** autoridades de Gobierno responsables de la regulación de la industria minera, incluidos sus impactos en el medio ambiente, la sociedad y los derechos humanos (a escala nacional, regional y local); autoridades de minería, medio ambiente, sociales<sup>6</sup> y de derechos humanos.<sup>7</sup>
- **Audiencia secundaria:** representantes de la sociedad civil, pueblos indígenas y sus representantes, instituciones nacionales de derechos humanos (INDH), mecanismos nacionales de promoción de la igualdad entre los géneros y otros asociados y especialistas en el desarrollo.
- **No están incluidas las empresas mineras del sector privado en particular,** aunque la Guía pueda parecerles útil. Hay muchísimo más material específicamente orientado a las empresas mineras (parte de ese material se cita en la Guía y sus anexos).

## Tipos de minería cubiertos:

- **Minería a gran escala (LSM)**
- La **minería artesanal y en pequeña escala (ASM)** solo se aborda de forma tangencial, mediante el reconocimiento de que todas las escalas de la minería pueden beneficiarse con mejoras en la gobernanza. Además, se abordan las relaciones entre ASM y LSM.

## Tipos de asuntos cubiertos

El Recuadro 2 a continuación enumera los asuntos y los derechos habituales que se ven afectados por el sector minero. Es posible que haya otros asuntos según el tipo de operación minera específica. La tabla a continuación brinda una idea de los tipos de asuntos que en la Guía se mencionan como "ambientales, sociales y de derechos humanos" (ESHR). La Guía no cubre todos estos asuntos de forma individual ni en profundidad; por lo general, se hace referencia a grupos de asuntos enteros.

Aclaración terminológica: estos asuntos pueden designarse o agruparse de forma diferente (de hecho, a veces es así), especialmente en la columna sobre "derechos humanos". Estos asuntos a menudo pueden agruparse como "sociales" o "sociales" y "laborales", pero muchos de ellos (si no es la totalidad) son derechos humanos internacionales que pueden ser objeto de las obligaciones internacionales (véase el Recuadro 3 a continuación), las constituciones nacionales o las leyes nacionales de un país.

6 En muchos países, la responsabilidad por los asuntos "sociales" se extiende a varios ministerios con una amplia variedad de nombres. El término "autoridades sociales", tal como se usa en esta Guía, hace referencia a dos grupos de ministerios o autoridades u organismos: (i) aquellos responsables del bienestar y la protección de la sociedad; y (ii) aquellos responsables de segmentos sociales de la población, como mujeres, niños, pueblos indígenas, minorías y personas discapacitadas.

7 El término "autoridades de Gobierno con mandatos de derechos humanos" se usa en esta Guía para hacer referencia a los ministerios o las autoridades o los organismos: (i) que estén específicamente encargados de un mandato de derechos humanos, como un Ministerio de Justicia, una institución nacional de derechos humanos (INDH), un defensor del pueblo, etc.; (ii) que sean responsables de los derechos humanos de los trabajadores, como ministerios o autoridades de trabajo; y (iii) que tengan el mandato de proteger a grupos de poblaciones específicos, como mujeres, niños o minorías. Hay autoridades de Gobierno encargadas de asuntos "sociales" que pueden llegar a superponerse según el modo en que un Gobierno en particular esté conformado y organice su regulación interna.

## Áreas habituales de asuntos ambientales, sociales y de derechos humanos en el sector minero, mencionados como asuntos "ESHR" en la Guía

### Asuntos ambientales

- Contaminación del agua y disponibilidad limitada del agua
- Rupturas de represas e inundaciones
- Producción de desechos
- Contaminación del aire
- Erosión y contaminación del suelo
- Sedimentación de arroyos
- Destrucción de ecosistemas
- Impactos en la biodiversidad
- Radiación radioactiva
- Eliminación de relaves submarinos y fluviales
- Drenaje ácido de las minas
- Impacto a largo plazo en el capital ambiental
- Incremento de los niveles de ruido, luz y polvo
- Oportunidad para nuevas actividades ilegales, como la explotación forestal y la caza furtiva

### Asuntos de derechos humanos

#### *Derechos de procedimiento*

- Acceso a la información, la participación pública, la justicia y la reparación

#### *Derechos sustantivos*

- Derecho a la vida
- Derecho a una calidad de vida adecuada, al sustento y los derechos de propiedad relacionados para aspirar a medios de vida en tierra
- Derecho a los alimentos
- Derecho al agua
- Derecho a la salud
- Derecho a una vivienda y a la reubicación
- Derecho a la seguridad y la protección social
- Derechos de libertad de expresión, de asociación y de asamblea
- Derechos de las mujeres
- Derechos de los niños
- Derechos de los pueblos indígenas y las minorías
- Derechos por discapacidad
- Derechos culturales y la protección de la propiedad cultural

#### *Principios de derechos humanos*

- Responsabilidad y estado de derecho
- Participación e inclusión

### Asuntos sociales más amplios vinculados a la minería y los derechos humanos

- Desarrollo comunitario
- Impactos de la inmigración en la cohesión social y los servicios sociales
- Otros impactos en el capital social
- Conflicto social

### Asuntos laborales

#### (asuntos de derechos humanos de los trabajadores)

- Salud y seguridad
- Trabajo forzoso o condiciones de trabajo injustas
- Trabajadores temporarios o migrantes vulnerables
- Trabajo infantil
- No discriminación
- Remuneración desigual por trabajo desigual, prestación de cuidados impaga
- Acoso sexual



## Breve explicación de los marcos internacionales que respaldan los tres pilares principales de la Guía

### Pilar 1: Marco del derecho internacional del medio ambiente

El derecho internacional del medio ambiente se ha convertido en un gran organismo de tratados vinculantes, principios y conceptos clave del derecho ambiental, e instrumentos no vinculantes que abarca una amplia variedad de asuntos, incluidos los siguientes:

- **Acuerdos ambientales multilaterales**,<sup>8</sup> que abarcan una amplia variedad de temas sobre el medio ambiente, de la biodiversidad a los químicos o al cambio climático a nivel global.
- **Acuerdos ambientales específicos de una región**<sup>9</sup> que abarcan asuntos específicos de una región, como la protección de especies en zonas particulares, la protección de hábitats especiales o la contaminación específica en zonas regionales.
- **Principios y conceptos clave del derecho internacional del medio ambiente**, como el desarrollo sostenible, la igualdad intergeneracional e intrageneracional, el principio de precaución, el principio de "quien contamina, paga", la distribución del acceso y los beneficios en lo que respecta a recursos naturales, el patrimonio común y el interés común por la humanidad. Brindan orientación para interpretar las normas legales, enuncian normas fundamentales, cubren brechas de la ley y respaldan los enfoques nacionales e internacionales hacia la protección del medio ambiente.<sup>10</sup>

### Pilar 2: Marco de los derechos humanos internacionales

La Ley Internacional de Derechos Humanos se ha convertido en un gran organismo de tratados vinculantes e instrumentos no vinculantes que abarca una amplia variedad de asuntos. Se incluyen los siguientes:

- La **Carta Internacional de Derechos Humanos**, compuesta por la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) y las dos convenciones internacionales vinculantes basadas en la DUDH: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ICCPR) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ICESCR).<sup>11</sup>
- **Existen otros siete convenios fundamentales**<sup>12</sup>, que cubren las siguientes áreas y cuentan con el respaldo de órganos de supervisión: (i) la eliminación de toda forma de discriminación racial; (ii) la eliminación de toda forma de discriminación contra la mujer; (iii) la prohibición de la tortura y de cualquier otro trato o castigo cruel, inhumano o denigrante; (iv) los derechos del niño; (v) la protección de los derechos de los trabajadores migrantes y sus familias; (vi) la protección contra desapariciones forzadas; y (vii) los derechos de las personas con discapacidades.
- **Hay otros instrumentos de derechos humanos universales** que abarcan una amplia variedad de temas, como los derechos humanos y comerciales, que también se aplican a las empresas mineras. Algunos son vinculantes y otros simplemente sirven de orientación.<sup>13</sup>
- **Los instrumentos de derechos humanos regionales**, como el Convenio Europeo de Derechos Humanos, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, y otros instrumentos que se adoptaron a nivel regional, reflejan las inquietudes particulares de la región en materia de recursos humanos y brindan mecanismos de protección específicos.<sup>14</sup>

8 Véase <https://www.informea.org/en/treaties>

9 Ídem. Véase además <https://www.ecolex.org/>

10 <http://web.unep.org/divisions/delc/our-work/environmental-law/international-environmental-law>

11 <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet2Rev.1en.pdf>

12 <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CoreInstruments.aspx>

13 <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/UniversalHumanRightsInstruments.aspx>

14 <http://bangkok.ohchr.org/programme/other-regional-systems.aspx>

- **Principios de derechos humanos que respaldan un enfoque basado en los derechos humanos hacia el desarrollo:** Se definieron los siguientes principios en la jurisprudencia de los derechos humanos internacionales: (i) universalidad e inalienabilidad; (ii) indivisibilidad; (iii) interdependencia e interrelación; (iii) igualdad y no discriminación; (iv) participación e inclusión; y (v) responsabilidad y estado de derecho.

#### Ley de Derechos Humanos:

Incluye lo siguiente:

- **Derechos de procedimiento** con relación a la toma de decisiones sobre el medio ambiente, incluidos aquellos derechos cubiertos por el Principio 10 (véase a continuación), y
- **Derechos sustantivos** que pueden verse afectados por los daños ambientales, incluidos los derechos a la vida, la salud, los alimentos, el agua, la cultura y la no discriminación<sup>15</sup>

Propone un conjunto de obligaciones de tres niveles:<sup>16</sup>

- **Obligación de respetar:** significa que los Estados deben evitar interferir en los derechos humanos o restringir el disfrute de estos.
- **Obligación de proteger:** exige a los Estados que protejan a individuos y grupos contra abusos de los derechos humanos, incluidos los abusos corporativos.
- **Obligación de cumplir:** significa que los Estados deben tomar medidas positivas para facilitar el disfrute de los derechos humanos básicos; puede desglosarse en obligaciones de facilitar, promover y proveer.<sup>17</sup>

#### Pilar 3: Principio 10 de la Declaración de Río de 1992 sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo<sup>18</sup>

El Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo fue adoptado como parte de la "Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo" (CNUMAD) de 1992, conocida informalmente como "Cumbre para la Tierra". El Principio se convirtió en un marco mundialmente reconocido por el desarrollo de normas y leyes nacionales sobre los tres derechos de procedimiento fundamentales para mejorar la gobernanza del medio ambiente. Estos derechos son la expresión más visible de la interrelación existente entre un área de derechos humanos (derechos de procedimiento) y la protección del medio ambiente.<sup>19</sup> Se transformaron en convenciones regionales que convierten al Principio 10 en obligaciones vinculantes.<sup>20</sup> En muchos países, estos objetivos se consagran como protecciones constitucionales de los derechos a un medio ambiente saludable, a la vida, a la salud y a una calidad de vida adecuada, como así también de los derechos de libertad de expresión y asociación.

- **El acceso a la información** sobre el medio ambiente garantiza que los miembros del público puedan conocer y comprender qué sucede en el entorno que los rodea, participar significativamente en asuntos públicos y tomar decisiones informadas sobre sus vidas. Por eso es importante por derecho propio y por el rol que desempeña a la hora de facilitar la participación significativa del público. Los derechos a la información tienen un reconocimiento cada vez más amplio en constituciones, legislaciones nacionales (por lo general, bajo el lema de "libertad de información") e iniciativas, como la Alianza de Gobierno Abierto.<sup>21</sup>

15 Informe del Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible, A/HRC/34/49, (2017), [http://ap.ohchr.org/documents/dpage\\_e.aspx?si=A/HRC/34/49](http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/34/49)

16 <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/InternationalLaw.aspx>

17 Véase, por ejemplo, el CESCR: "Comentario general No. 15 (2002): El derecho al agua (art. 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)", E/C.12/2002/11, [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2FC.12%2F2002%2F11&Lang=fr](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2FC.12%2F2002%2F11&Lang=fr)

18 U.N.G.A., A/CONF.151/26 (Vol. I), 12 de agosto de 1992, Anexo I.

19 Resumido de: PNUMA, "Putting Principle 10 Into Action: Implementation Guide for the UNEP Bali Guidelines for the Development of National Legislation on Access to Information, Public Participation and Access to Justice in Environmental Matters", páginas 9 a 10, (2015), <http://wedocs.unep.org/handle/20.500.11822/11201> y de la Guía de implementación de Aarhus (2.º edición) (2014), [https://www.uncece.org/env/pp/implementation\\_guide.html](https://www.uncece.org/env/pp/implementation_guide.html)

20 Véase la Convención de Aarhus que, desde principios de 2018, es el único instrumento internacional legalmente vinculante sobre la democracia ambiental que puso en práctica el Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo; véase <https://www.uncece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43e.pdf>. Los países de América Latina y el Caribe están negociando un instrumento regional sobre el acceso a la información, la participación y la justicia en materia de medio ambiente; véase <https://www.cepal.org/en/subsidiary-bodies/reunion-comite-negociacion-principio-10-america-latina-caribe>

21 La OGP también tiene un grupo de trabajo sobre recursos naturales; véase <https://www.opengovpartnership.org>



- La **participación pública** es un derecho humano que beneficia por igual tanto a los ciudadanos como a los Gobiernos. Los ciudadanos tienen la oportunidad de expresar sus inquietudes y de que sus opiniones cuenten para la elaboración de políticas, el aporte de información, los análisis y las consideraciones para tomar mejores decisiones.
- El componente de **acceso a la justicia** promueve la responsabilidad y el estado de derecho mediante el uso de mecanismos administrativos y judiciales imparciales y justos. Respaldar esos derechos con disposiciones de acceso a la justicia que, de cierta manera, apuntan a "fortalecer" esos principios.

#### **Breve comentario sobre la implementación de los tres pilares de la Guía**

Cada uno de estos tres pilares, a su vez, está compuesto por políticas, leyes y normas que proponen el contenido sobre *qué* deben hacer los Gobiernos y, a menudo, sobre *cómo* deben implementarlos para mejorar la gobernanza del sector minero.

- Los Gobiernos asumen **obligaciones legales internacionales** cuando firman tratados internacionales en el ámbito del medio ambiente y los derechos humanos. Se espera que respeten los requerimientos de esos tratados.
- Los **principios y las normas internacionales** brindan más orientación sobre la protección en circunstancias particulares. Algunos ejemplos en el área del medio ambiente incluyen el Principio 10 de la Declaración de Río y reconocidos principios y conceptos de derecho ambiental, como el principio de "quien contamina, paga". Otro ejemplo son los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos de Naciones Unidas, que brindan orientación a los Gobiernos y las empresas, incluidas las mineras, sobre cómo proteger y respetar los derechos humanos en el contexto de las operaciones comerciales, como la minería. Algunos son vinculantes y otros, no.
- Los Gobiernos adoptan **constituciones y políticas, leyes y regulaciones nacionales** que incorporan sus obligaciones internacionales y brindan requisitos más detallados.

- Los Gobiernos y las empresas mineras también pueden participar en el desarrollo de **normas voluntarias sobre asuntos de medio ambiente y recursos humanos en el sector minero**, y acordar aplicarlos.
- **Comentario importante sobre los derechos humanos:** un atributo fundamental de los derechos humanos es que le pertenecen a cada ser humano, de cualquier rincón del mundo y del país, agrupación política, raza, red social, género, etc. que fuera. Se aplican a cada uno de los miembros de la raza humana, esté donde esté. Es así, independientemente de si un Gobierno dado haya aceptado formalmente los principios del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, o haya ratificado uno o ambos pactos. Por eso, por más que los Gobiernos acepten obligaciones legalmente vinculantes sobre los derechos humanos, que brindan oportunidades más formales para responsabilizar a los Gobiernos, las personas afectadas por las operaciones mineras también tienen derechos humanos, independientemente de si están o no cubiertas por la legislación nacional. Se espera que los Gobiernos y las empresas, como mínimo, respeten los derechos humanos.





# Paso 1

## Sentar las bases para la gestión de recursos: políticas, regulaciones, instituciones y estado de derecho

En este primer paso, el Gobierno sienta las bases para la buena gobernanza y gestión de recursos minerales. Se trata de tomar decisiones estratégicas en cuanto a la gestión de recursos mineros, mediante la conversión de esas decisiones estratégicas en marcos legales y de políticas, y el fortalecimiento de las instituciones para cumplir con la estrategia de minería. Se trata de celebrar acuerdos de comercio e inversión para atraer inversionistas al sector minero. El desarrollo sostenible solía ser una idea tardía y ahora es cada vez más importante en torno a la elaboración de estrategias de minería en esta etapa crítica

### Audiencia objetivo principal

- Autoridades de la minería
- Equipos de Gobierno que definen estrategias nacionales
- Equipos de Gobierno que negocian acuerdos de comercio e inversión

### Otras audiencias objetivo

- Autoridades de medio ambiente
- Sociales y de derechos humanos
- Mecanismos de promoción de la igualdad entre los géneros
- Autoridades de justicia

### MEDIDAS CLAVE EN ESTE PASO

### MENSAJES CLAVE

**A**

**Desarrollar una estrategia o visión de recursos general que considere todos los costos y los beneficios**

El Gobierno debe desarrollar, conjuntamente con las partes interesadas, una visión general de gestión de los recursos nacionales del país que le permita transformar su riqueza de recursos en desarrollo inclusivo y sostenible. Como punto de partida, hay que preguntarse si debemos acceder a los recursos o dejarlos en el suelo en vista de los costos y los beneficios ambientales, sociales y de derechos humanos globales que le representa al país, incluso para las futuras generaciones.

**B**

**Determinar la propiedad y el patrimonio de recursos minerales**

Para gestionar los recursos minerales del país, el Gobierno primero debe determinar el patrimonio de minerales que tiene y luego brindar claridad tanto en el derecho como en la práctica (p. ej., mediante catastros de minería) en cuanto a quién posee los recursos minerales del país. También debe dejar en claro cómo interactúa la propiedad de los derechos mineros con otros derechos, especialmente los derechos de superficie de un terreno.

C

### Actualizar la política minera y el marco legal

Los Gobiernos deben pensar en realizar un ejercicio comparativo para evaluar si su política minera y marcos legales están actualizados y alineados con compromisos y normas internacionales, y para adecuarlos en vista de sus patrimonios de recursos minerales.

D

### Desarrollar una estrategia de inversión para atraer inversiones mineras responsables

El enfoque del país para atraer inversiones puede restringir, o promover, las inversiones mineras extranjeras responsables en el país. Los Gobiernos deben garantizar que sus acuerdos y políticas de inversión estén actualizados y alineados con sus enfoques de desarrollo sostenible a fin de sentar las bases para regular correctamente las inversiones extranjeras que se reciban en el sector minero.

E

### Fortalecer la coherencia y la coordinación entre las instituciones

Es probable que haya diversas autoridades locales, regionales y nacionales a cargo de la dirección y la gestión de ciertas dimensiones de las operaciones mineras. Para aumentar la eficacia y la eficiencia de la aplicación de la ley (incluso en entornos de poca capacidad), es necesario establecer mandatos claros para evitar superponer las responsabilidades y la coordinación en las instituciones de Gobierno relevantes que están a cargo de la regulación ambiental, social y de derechos humanos para las operaciones mineras.

F

### Fortalecer la aplicación de la ley a cargo de las autoridades

Por lo general, los Gobiernos tienen (o deberían tener) varias opciones de incentivos o trabas adecuados para que las empresas mineras cumplan con la ley y las obligaciones de concesión de licencias. Si la capacidad de aplicación de la ley de un Gobierno es limitada, las autoridades pueden buscar otras opciones para reforzar esa capacidad, por ejemplo, al trabajar con organizaciones ambientales, de derechos humanos, comunitarias y de sindicatos que se interesen activamente por la supervisión de las operaciones mineras.

G

### Reforzar el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia

Esta etapa básica determina la dirección global del desarrollo minero y, por ende, es una etapa esencial para que el Gobierno refuerce los derechos de procedimiento del Principio 10. Tiene que haber un marco legal e institucional que garantice la transparencia y la disponibilidad de la información sobre la gestión y los impactos de la explotación de recursos naturales, que brinde oportunidades para que un público informado pueda participar en la toma de decisiones sobre la gestión de recursos naturales, y que proporcione los mecanismos para responsabilizar ante un público informado a los encargados de la toma de decisiones y a las empresas mineras.<sup>22</sup>



<sup>22</sup> Esta idea se reafirma a través del Principio 10 y de normas internacionales sobre la gobernanza de recursos. Consulte la Carta de Recursos Naturales, Precepto 2, <http://www.resourcegovernance.org/approach/natural-resource-charter>



## Paso 2

### Planificación participativa de actividades extractivas de la exploración al cierre

En este segundo paso, los departamentos y los niveles de Gobierno relevantes, junto con las poblaciones afectadas, deben reunirse para planificar dónde deberían realizarse actividades mineras y dónde no en el país. La planificación integrada del uso de las tierras es un proceso político y administrativo para orientar el uso ordenado y sostenible de las tierras que evita la toma de decisiones aisladas al tener en cuenta los distintos usos actuales y futuros de las tierras, y al abordar las compensaciones de manera explícita y anticipada.<sup>23</sup> Al darle un enfoque participativo que incluya a la gran variedad de partes interesadas que usan realmente las tierras (o que probablemente lleguen a hacerlo), como granjeras, comunidades locales, negocios locales y grupos ambientalistas, los Gobiernos no solo le estarán dando a la gente la posibilidad de opinar sobre qué tipo de entorno social y natural quisieran que se desarrolle, sino que también estarán proporcionando una legitimidad posiblemente más profunda y a más largo plazo para abordar un desafío muchas veces en medio de conflictos por operaciones mineras.

#### Audiencia objetivo principal

- Autoridades responsables del uso de las tierras (a los distintos niveles de Gobierno local, regional y nacional)
- Autoridades de minería
- Autoridades de medio ambiente

#### Otras audiencias objetivo

- Autoridades sociales
- Autoridades de derechos humanos
- Gobierno local

#### MEDIDAS CLAVE EN ESTE PASO

**A**

**Usar enfoques de planificación del uso de las tierras participativos e integradores para ayudar a identificar las áreas de minería adecuadas**

#### MENSAJES CLAVE

La planificación integrada y participativa del uso de las tierras busca equilibrar los distintos usos de la tierra desde las primeras etapas de planificación de desarrollos mineros, incluso después del cierre de la mina, de manera que la tierra se use de modo sostenible. Si son explícitos con la necesidad de gestionar los intereses opuestos y si incluyen expresamente los asuntos ESHR como consideraciones relevantes, los Gobiernos y las partes interesadas podrán comenzar a abordar anticipada y abiertamente las compensaciones relevantes, y a elaborar las consideraciones de diseño adecuadas desde el principio de la planificación minera.

<sup>23</sup> J. Southalan, Mining Law and Policy – International Perspectives, pág. 73(2011).

**B**

### **Integrar los derechos de los pueblos indígenas al planificar las actividades mineras en los territorios de esos pueblos**

Como resultado de operaciones mineras en muchos lugares del mundo, los pueblos indígenas (PI) han experimentado impactos negativos extendidos, incluidas la degradación ambiental y las limitaciones de su vida social y cultural, y de sus posibilidades de supervivencia económica. Para proteger y respetar los derechos de los PI, es necesario partir de la etapa de planificación del uso de las tierras (mediante la consideración de los derechos a los recursos naturales y terrestres de estos pueblos), que integra a las comunidades de PI en un proceso de consentimiento libre, previo e informado (FPIC) que sienta las bases de relaciones más sostenibles con el Gobierno y, eventualmente, con cualquier empresa minera.<sup>24</sup>

**C**

### **Integrar los derechos de la mujer al planificar el uso de las tierras**

Es posible que las mujeres resulten mucho más perjudicadas por los cambios en el uso de las tierras y que cuenten con menos opciones para defender su tenencia de tierras o derechos de acceso a menudo débiles o inexistentes. Cualquier proceso inclusivo de planificación del uso de las tierras primero les consulta a las mujeres sus opiniones sobre los posibles cambios en la planificación y contempla el control, el acceso y el uso diferenciados de las tierras por parte de las mujeres, como así también los posibles impactos diferenciados en las mujeres.

**D**

### **Usar instrumentos de evaluación estratégica para comprender el panorama global**

Una evaluación estratégica ambiental (EEA) o una evaluación estratégica ambiental y social (EEAS) son instrumentos para evaluar los posibles impactos ESHR de programas y planes potenciales (tales como los planes para desarrollar o reformar el sector minero) una vez en la etapa de planificación. Dados los impactos ESHR de la minería, a menudo extensos y bien documentados, y los conflictos que puede crear con las comunidades locales, una EEAS para el sector minero (si se realiza correctamente) puede proporcionar oportunidades para comprender de antemano las inquietudes de las partes interesadas y brindar una respuesta al planificar y autorizar operaciones mineras posteriores, y allanar el camino hacia soluciones más sostenibles desde la etapa de diseño.

**E**

### **Abordar la falta de alineación entre la planificación sectorial y la territorial**

Cuando la planificación y la concesión de licencias sectoriales para la extracción no están coordinadas con los planes de desarrollo territoriales o regionales, ni con las autoridades regionales o locales donde se llevará a cabo la actividad minera, puede producirse un choque de objetivos por el uso de tierras regionales o territoriales. Los Gobiernos deben establecer mecanismos para garantizar la coherencia vertical en la planificación general del uso de las tierras para la minería entre los Gobiernos centrales o regionales y locales.

**F**

### **Incluir la planificación del cierre como parte del proceso de planificación del uso de las tierras**

La planificación del uso de las tierras ya debería tener en cuenta si los usos a largo plazo de las tierras de las áreas circundantes podrán sustituir las contribuciones de la mina una vez que se cierre la mina planificada. Ese es el primer paso de la planificación del cierre de la mina desde el comienzo del ciclo minero.



<sup>24</sup> Asamblea General de la ONU, "Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas", James Anaya; Resumen de actividades: Informe de progreso sobre un estudio acerca de industrias extractivas, A/HRC/21/47 (6 de julio de 2012).



# Paso 3

## Exploración

En este tercer paso, las empresas de exploración recopilan información y descubren yacimientos aptos para la minería. La prospección anticipada normalmente supone grandes superficies de tierra, donde se emplean equipos de campo muy pequeños compuestos principalmente por geólogos. Por lo general, la realizan empresas de exploración jóvenes (pequeñas) que operan con recursos limitados; estas empresas normalmente esperan vender sus descubrimientos a empresas más grandes que desarrollarán y administrarán una mina de producción. Este es el primer paso, y uno muy importante para abordar asuntos ESHR.

### Audiencia objetivo principal

→ Autoridades de minería

### Otras audiencias objetivo

- Autoridades de medio ambiente
- Autoridades sociales
- Autoridades de derechos humanos

### MEDIDAS CLAVE EN ESTE PASO

**A**

#### Abordar asuntos ESHR en la etapa de exploración

### MENSAJES CLAVE

Las actividades de exploración (incluidas la perforación, la excavación y la manipulación y el transporte de materiales) pueden perjudicar el medio ambiente y las comunidades según cuán invasivas sean sus técnicas,<sup>25</sup> y pueden afectar las relaciones durante la vida útil de la mina. Si bien el alcance de las condiciones ESHR vinculadas a los permisos de exploración varía considerablemente según el país, la tendencia se orienta a incluir requisitos básicos para gestionar asuntos ESHR.

**B**

#### Involucrarse con las comunidades y otras partes interesadas

Las empresas de exploración deberían tener la obligación de brindarles información básica sobre sus actividades a las comunidades locales y a otras partes interesadas. A la hora de proporcionar información equilibrada y confiable para la gente, las autoridades locales y de minería también deben cumplir su función mediante la presentación de datos reales sobre los posibles impactos negativos y positivos.

<sup>25</sup> Las técnicas de evaluación y exploración de minerales van de lo más benigno para el medio ambiente, como la teledetección de satélites, a lo más invasivo, como las perforaciones intensivas en espacios cerrados.



# Paso 4

## Viabilidad y licencias

En este cuarto paso, se realizan los estudios más importantes para las operaciones mineras, incluidas las ESIA y el estudio de viabilidad, que ayudarán a definir la gestión de los impactos ESHR durante la vida útil de la mina. Las autorizaciones están en curso y se negocia cualquier acuerdo con los Gobiernos y las comunidades. En esta etapa, es posible además que el Gobierno seleccione y contrate empresas mineras de manera competitiva, lo cual representa una importante oportunidad para destacar las expectativas del Gobierno de encontrar asociados responsables en el sector minero. Este es un detalle clave del ciclo minero, ya que proporciona a las partes interesadas información clara y accesible acerca de las operaciones mineras. Además, integra a dichas partes en sólidos procesos de participación pública alineados con el Principio 10 con el fin de cumplir con sus derechos de procedimiento.

### Audiencia objetivo principal

- Autoridades de minería
- Autoridades de medio ambiente
- Autoridades sociales y de derechos humanos

### MEDIDAS CLAVE EN ESTE PASO

### MENSAJES CLAVE

**A**

**Conocer y comprender qué señala la ley (y qué no)**

Los funcionarios de las autoridades de minería, medio ambiente, trabajo y sociales pertinentes deben comprender los aspectos básicos de lo que establecen (y no) sus leyes sobre el control de impactos ESHR de la minería en comparación con las buenas prácticas reglamentarias internacionales. Esta tarea puede facilitarse si las autoridades comparten entre sí información y enfoques de manera periódica.

**B**

**Conocer y comprender las empresas que buscan invertir**

Cuando los Gobiernos llegan a la instancia de otorgar licencias para un desarrollo minero a largo plazo, buscan a las empresas mineras que puedan estar operando en su país desde hace décadas. Las autoridades mineras normalmente se enfocan, con razón, en la competencia técnica para extraer minerales, pero también deben indagar lo suficiente como para evaluar el enfoque y la capacidad de las empresas para la gestión ESHR responsable de las operaciones mineras.

**C****Conocer y comprender qué incluyen (y qué no) las propuestas de la empresa**

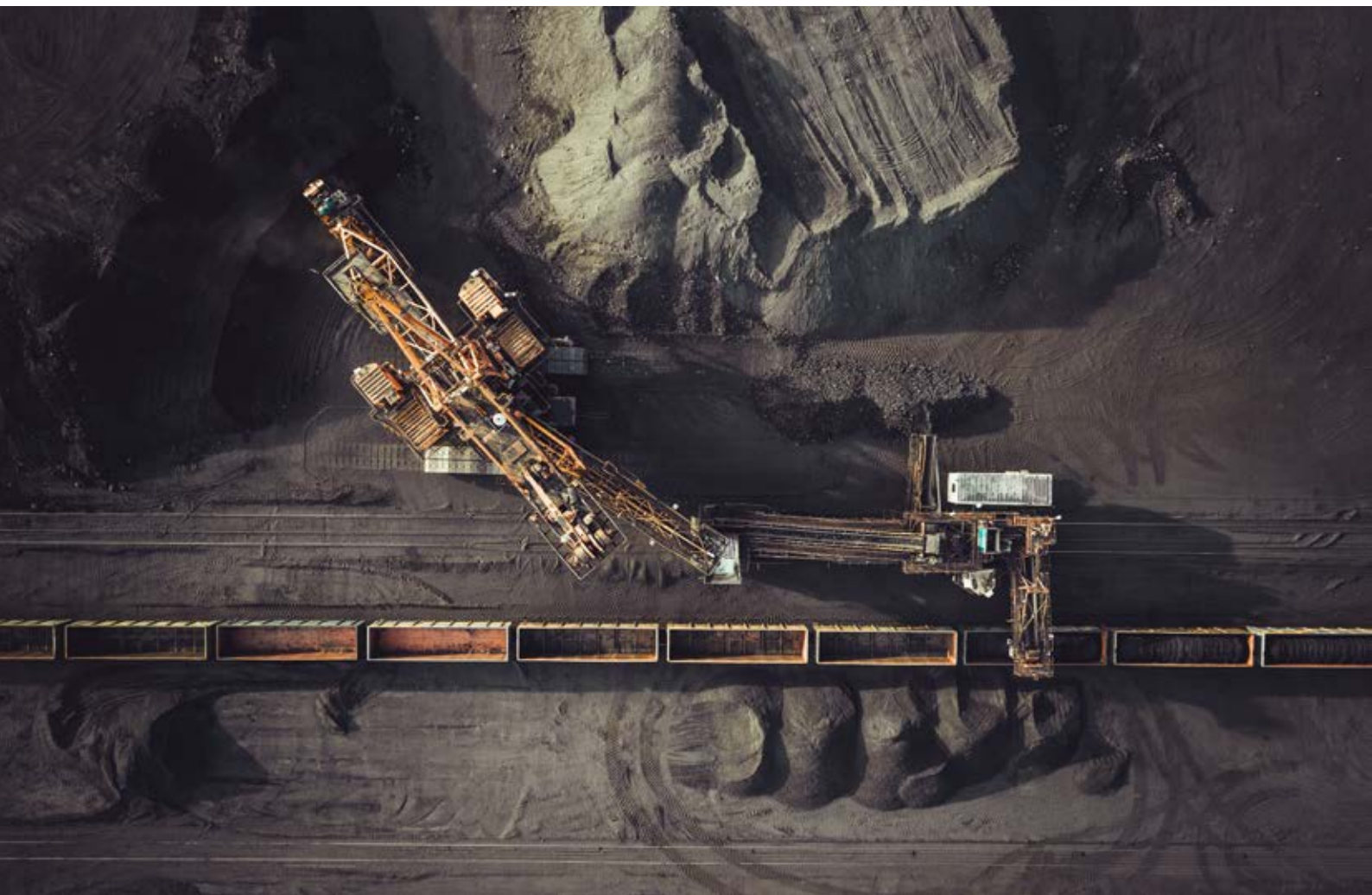
Este es un momento clave para comprender los detalles específicos del enfoque de una empresa al desarrollo y la operación de la mina. El marco legal del país y las regulaciones específicas o los términos de referencia (TdR) para las ESIA y los estudios de viabilidad determinarán (en gran medida) el alcance y la cobertura de los estudios sometidos a consideración, y, en consecuencia, la necesidad de garantizar que se mantendrán actualizados y alineados con la visión que tiene el país sobre la minería sostenible. También es un momento clave para que el público participe de manera inclusiva y significativa en el proceso importante de las ESIA.

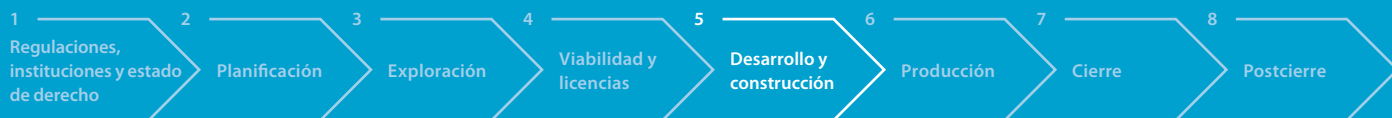
**D****Conocer y comprender qué incluye la licencia o el contrato (y qué no)**

Mientras la tendencia apunta a avanzar hacia una concesión de licencias estándar para la minería, algunos países utilizan contratos negociados para cubrir las brechas de los marcos legales, pero requieren la capacidad y los recursos necesarios para negociar e implementar los tratos a fin de garantizar que beneficiarán a la sociedad en general. Divulgar los contratos de minería es un paso importante para aumentar la transparencia y la responsabilidad en el sector; es una forma sustancial de entregar al dominio público información relevante sobre la gobernanza del sector.

**E****Conocer y comprender el contexto local donde se llevarán a cabo actividades de minería**

Pueden generarse conflictos entre los Gobiernos centrales y locales cuando las principales autoridades de minería autorizan operaciones mineras en áreas de las que poco se sabe sobre su contexto o gobernanza local. Si bien la planificación del uso de las tierras del Paso 2 debe servir para reducir tales conflictos, los niveles locales y centrales tienen que estar coordinados.





# Paso 5

## Desarrollo y construcción de la mina

En este quinto paso, la fase de desarrollo y construcción de una mina a menudo puede determinar cuán sostenible puede llegar a ser la siguiente fase operativa. En este paso, también se construyen la infraestructura, las instalaciones anejas y las obras de acceso (para el transporte, el suministro de agua y energía, el almacenamiento y la gestión de residuos). La construcción genera cambios significativos y visibles, e impacta en el medio ambiente y las comunidades; por eso, probablemente se trate de la fase de mayor intensidad de impactos ESHR. Por lo tanto, esta fase exige requisitos claros en torno a los asuntos ESHR, la supervisión activa de las autoridades y la colaboración periódica entre las autoridades y la empresa, y las comunidades locales.

### Audiencia objetivo principal

- Autoridades de minería
- Autoridades de medio ambiente
- Autoridades sociales y de derechos humanos

### MEDIDAS CLAVE EN ESTE PASO

### MENSAJES CLAVE

**A**

#### Establecer los requisitos ESHR para la fase de construcción

Una ESIA bien enfocada debe cubrir los posibles impactos ESHR de cada fase, comenzando por la fase de construcción, incluidos los impactos relacionados con la construcción de la infraestructura y las instalaciones anejas. Las autoridades deben mantenerse alertas a los impactos que son más difíciles de anticipar, incluidos los impactos acumulativos y de la inmigración. Dada la variedad de autoridades involucradas, puede resultar útil implementar un mecanismo de coordinación para facilitar la supervisión y la toma de decisiones coordinadas.

**B**

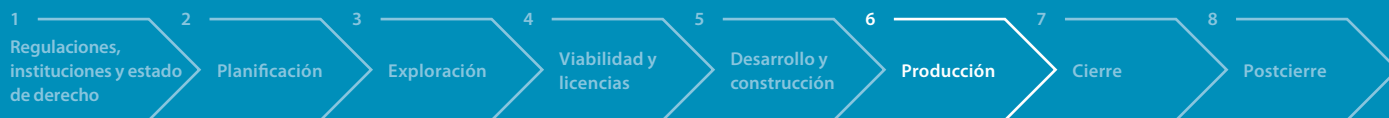
#### Realizar supervisiones periódicas de los impactos ESHR de la construcción

Dada la amplia variedad de impactos durante la fase de construcción, la empresa minera y sus subcontratistas deben realizar supervisiones proporcionalmente reforzadas. Si las comunidades locales están informadas y participan de los procesos de supervisión, se puede generar confianza en los resultados de esas supervisiones y aumentar la escasa capacidad gubernamental; además, implicaría un enfoque muy directo a proporcionar el derecho de acceso a la información y de participación pública.

**C**

#### Regularizar la participación comunitaria

Tanto la empresa minera como el Gobierno deben colaborar activamente con las comunidades afectadas y con otras partes interesadas a fin de brindar información actualizada sobre los desarrollos, abordar los impactos y responder a las inquietudes y las quejas. De esa forma, se crean ciclos de retroalimentación periódicos para brindar respuestas a la comunidad y manejar las expectativas. Si aún no se hizo, es el momento de desarrollar enfoques sistemáticos y sostenibles hacia el desarrollo comunitario.



# Paso 6

## Producción

En este sexto paso, la fase de operaciones de la mina puede durar décadas o, en algunos casos, siglos. También es la fase donde la planificación ESHR demuestra su valor, ya que la empresa minera tendrá impactos ESHR para gestionar a largo plazo. Dado que la minería es una actividad a largo plazo, es previsible que el emplazamiento quede sujeto a cambios durante la vida útil de la mina. Por eso es importante que tanto las autoridades como la empresa minera cuenten con procedimientos claros para revisar y actualizar continuamente los procesos de gestión de la mina a fin de controlar los cambios, y para consultar con las partes interesadas cuando los cambios sean significativos.

### Audiencia objetivo principal

- Autoridades de minería
- Autoridades de medio ambiente
- Autoridades sociales y de derechos humanos

### MEDIDAS CLAVE EN ESTE PASO

### MENSAJES CLAVE

**A**

**Actualizar los requisitos ESHR durante toda la fase de producción**

Dado el alto nivel de incertidumbre intrínseca en la minería, se recomienda dar gran prioridad al fortalecimiento de las capacidades y los procesos de gestión de cambios, y de los posibles impactos ESHR que podrían generar los cambios.

**B**

**Supervisar periódicamente los impactos ESHR durante toda la fase de producción**

La supervisión a más largo plazo que se requiere durante la fase de producción brinda la oportunidad de establecer enfoques coordinados e integrados para la supervisión, además de desarrollar enfoques a más largo plazo para la intervención de partes interesadas en las supervisiones.

**C**

**Gestionar eventos de impactos ESHR**

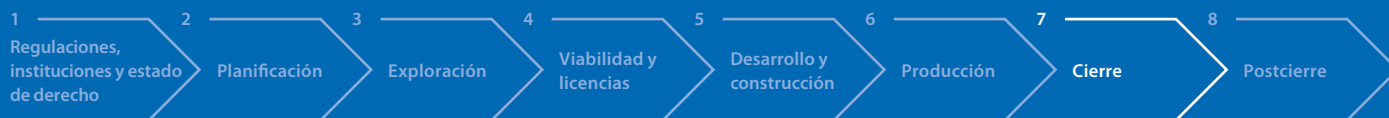
La minería es un sector de alto riesgo que tiene que gestionarse como corresponde. Además de gestionar los impactos constantes de la producción, tanto las autoridades como las empresas mineras deben prepararse para gestionar eventos esporádicos que pueden generar impactos ESHR significativos, incluidos los casos de emergencia y seguridad.

## D

**Abordar las relaciones con el sector ASM**

En muchos países mineros, comúnmente existe un sector importante de minería artesanal y en pequeña escala (ASM), a menudo próximo a las empresas de minería a gran escala (LSM), o incluso interrelacionado de algún modo. Si bien la ASM se ha desalentado e incluso penalizado, los Gobiernos y las empresas mineras de mayor envergadura están empezando a reconocer que la ASM en muchos casos es una fuente de sustento importante que debe recibir respaldo para poder mejorar, en lugar de seguir marginalizándola.





# Paso 7

## Cierre

En este séptimo paso, se desmantelan las minas, se cierran las operaciones y se acelera la rehabilitación. Todas las minas cierran, y muchas lo hacen antes de tiempo, por eso es importante que la planificación del cierre de la mina empiece desde el principio del ciclo minero. La rehabilitación progresiva de las zonas que ya no son necesarias debe comenzar durante las operaciones y no durante el cierre final. Un enfoque integrado para la planificación del cierre de la mina incorpora la planificación ambiental, social y económica, e involucra a las comunidades locales y a otras partes interesadas durante todo el proceso.

### Audiencia objetivo principal

- Autoridades de minería
- Autoridades de medio ambiente
- Autoridades sociales y de derechos humanos
- Gobierno local

### MEDIDAS CLAVE EN ESTE PASO

### MENSAJES CLAVE

**A**

#### Planificar el cierre y el postcierre de manera integrada

Integrar desde el principio las decisiones sobre la gestión ESHR en la planificación estratégica del cierre puede propiciar un cierre y una finalización de la mina más efectivos. El objetivo del cierre debe ser prevenir o minimizar los impactos ambientales, físicos, sociales y económicos adversos a largo plazo; crear un terreno estable, apto para un próximo uso acordado; y maximizar los beneficios sociales.

**B**

#### Involucrar a las partes interesadas como componente esencial del proceso de cierre

La intervención comunitaria desde la etapa más temprana posible hasta el proceso de planificación del cierre es una importante expresión del derecho que tiene el público a participar y, además, un componente esencial para planificar eficientemente el cierre. El objetivo debe ser conseguir la propiedad comunitaria del plan de cierre, ya que la comunidad heredará eventualmente el área del proyecto.

**C**

#### Llevar a cabo un cierre progresivo durante la operación de la mina

Las medidas que forman parte del cierre se implementarán en la fase de producción (Paso 6), ya que se pone en marcha la rehabilitación progresiva de las áreas que ya no se necesitan. Será importante supervisar estas medidas para comprender su efectividad y utilizar los resultados para ajustar las próximas iniciativas de rehabilitación incluso hasta la fase de postcierre (Paso 8).



# Paso 8

## Postcierre

En este octavo y último paso de la fase final de las operaciones mineras, la supervisión confirma que se cumplieron todos los objetivos de cesión y que se saldaron las obligaciones. Posteriormente, el emplazamiento pasa a manos del Gobierno para que pueda reutilizarse según lo planeado. En el caso de las minas que no se cerraron apropiadamente (minas abandonadas o huérfanas), el Gobierno tendrá que idear una estrategia para cerrarlas, posiblemente con la colaboración de otras partes.

### Audiencia objetivo principal

- Autoridades de minería
- Autoridades de medio ambiente
- Autoridades sociales y de derechos humanos
- Gobierno local

### MEDIDAS CLAVE EN ESTE PASO

### MENSAJES CLAVE

**A**

#### Supervisar los impactos ESHR del cierre

La supervisión sigue siendo una actividad clave durante todo el postcierre, ya que garantiza que las actividades de cierre y postcierre cumplirán con sus objetivos ESHR. Involucrar a las comunidades locales, a las organizaciones ambientales y a los sindicatos en la supervisión de la finalización del plan de cierre es una manera de ganar confianza y aceptación de los resultados, y es un modelo de participación pública en el cierre.

**B**

#### Incorporar objetivos ESHR en las condiciones de cesión

Implementar criterios claros para la cesión, que cumplan con las expectativas regulatorias y comunitarias, y que incluyan las condiciones ESHR adecuadas, es importante no solo para brindarles certezas a las empresas mineras sobre los objetivos que deben cumplir, sino también para garantizar que a los Gobiernos nacionales y locales no les quedarán obligaciones ambientales y sociales sin saldar. Es necesario implementar salvaguardias para garantizar la responsabilidad por la planificación del cierre y postcierre. La participación comunitaria es un componente importante del proceso de cesión.

**C**

#### Asumir un rol de liderazgo para las minas abandonadas o huérfanas

El Gobierno debe tomar la iniciativa para abordar las minas huérfanas y abandonadas mediante asociaciones con otras partes, incluidos el sector, otros Gobiernos y organizaciones internacionales, con el objetivo de desarrollar soluciones tecnológicas (incluido el reprocesamiento de los residuos mineros) o de aportar experiencia u otros recursos a fin de resolver el legado de las minas huérfanas o abandonadas.

### **Créditos**

Texto: Margaret Wachenfeld, Themis Research

Con el respaldo de Kathryn Sturman del Centro para la Responsabilidad Social en la Minería de la Universidad de Queensland

LS – Isgraphicdesign.it

### **Fotos**

Portada: © iStock.com/DrPAS

p. 3 (de izquierda a derecha y de arriba abajo):

© Blerina Gjeka

© Kibae Park/UN Photo

© iStock.com/Opla

© iStock.com/Lucyna Koch

© iStock.com/Aarre Rinne

© iStock.com/Obradovic

© Tiago Zenero/UNDP Brazil

© UN Photo/Kibae Park

p. 4: © iStock.com/Aarre Rinne

p. 8: © Tiago Zenero/UNDP Brazil

p. 15: © iStock.com/Lucyna Koch

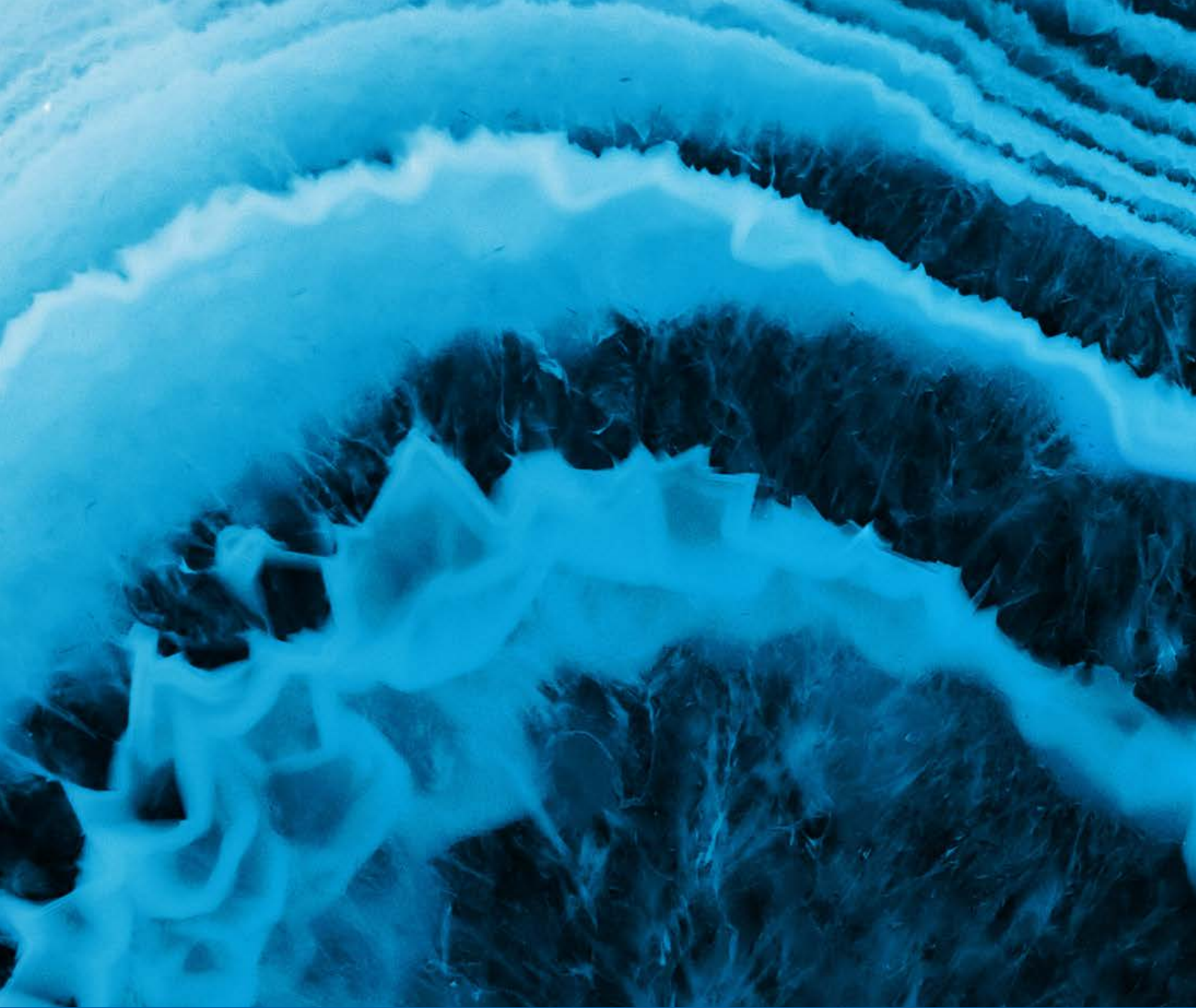
p. 22: © iStock.com/Agnormark

p. 25: © iStock.com/Opla

**Copyright @ UNDP 2018**

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo  
1 UN Plaza, New York, NY 10017 USA

**All rights reserved.** No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system or transmitted, in any form or by means, electronic, mechanical, photocopying, recording or otherwise, without prior permission.



**Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo**

One United Nations Plaza

New York, NY 10017, USA

[www.undp.org](http://www.undp.org)