



Consejo Económico y Social

Distr. general
16 de diciembre de 2010
Español
Original: inglés

Comisión sobre el Desarrollo Sostenible

19º período de sesiones

2 a 13 de mayo de 2011

Tema 3 del programa provisional*

**Grupo temático para el ciclo de aplicación 2010-2011,
período de sesiones dedicado a las políticas**

Opciones de política y medidas para acelerar la aplicación: minería

Informe del Secretario General

Resumen

Se han producido diversos cambios en el sector de la minería desde la celebración de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible en 2002. Se han alcanzado progresos en materia de transparencia y gobernanza del sector. Muchas empresas han aceptado directrices y principios de carácter voluntario como marco para sus operaciones al tiempo que han adoptado medidas para aprovechar los recursos con mayor eficacia. Sin embargo, aún hay importantes carencias. Muchos países podrían incrementar la contribución de sus recursos minerales a su economía nacional. Es necesario seguir adoptando medidas para incrementar la transparencia y el suministro de transmisión por los gobiernos a la ciudadanía sobre las actividades mineras y los ingresos que generan. El respeto de los derechos humanos, los derechos de propiedad de la tierra de las comunidades locales e indígenas, los efectos ambientales y sociales de las actividades mineras y, en general, las relaciones entre los gobiernos, las empresas y la ciudadanía, son esferas en las que se requieren mayores progresos. La necesidad de resolver el problema de la falta de capacidad de los gobiernos nacionales es fundamental en todos estos ámbitos. La comunidad internacional puede ayudar a los países a sacar el máximo de provecho de sus recursos minerales mediante la cooperación técnica, el intercambio de buenas prácticas y la búsqueda de iniciativas para fomentar la transparencia.

* E/CN.17/2011/1.



Índice

| | <i>Página</i> |
|--|---------------|
| I. Introducción | 3 |
| II. Control de la necesidad de extraer metales y minerales | 3 |
| III. Fortalecimiento de la contribución de la minería a las economías nacionales | 6 |
| A. Minería en gran escala | 6 |
| B. Minería artesanal y a pequeña escala | 8 |
| IV. Búsqueda de soluciones a los efectos ambientales y sociales de la minería | 10 |
| A. Impactos ambientales | 11 |
| B. Impactos sociales | 14 |
| V. Mejora de la gobernanza en el sector minero | 16 |
| A. Seguir avanzado en materia de gobernanza internacional | 16 |
| B. Fomento de un mejor desempeño de la industria minera | 18 |
| C. Mejoramiento de la gobernanza nacional | 19 |
| VI. Fomento y fortalecimiento de la capacidad nacional | 21 |
| VII. El camino a seguir | 22 |

I. Introducción

1. En su 18º período de sesiones, el período de sesiones de examen del cuarto ciclo de aplicación 2010-2011, la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible llevó a cabo una evaluación de los progresos realizados en relación con el grupo temático de cuestiones relativas a la minería, el transporte, los desechos, los productos químicos, y el consumo y la producción sostenibles, según se describe en el Programa 21, el Plan para la ulterior ejecución del Programa 21 y el Plan de Aplicación de Johannesburgo¹. La Comisión identificó limitaciones y obstáculos, así como nuevos retos y oportunidades para la aplicación en relación con el grupo temático de cuestiones seleccionado.

2. En su 19º período de sesiones, el período de sesiones dedicado a las políticas de su actual ciclo de aplicación, la Comisión adoptará decisiones sobre opciones normativas y medidas prácticas para acelerar la aplicación en relación con ese grupo temático de cuestiones. El período de sesiones será precedido por una reunión preparatoria intergubernamental, en la que se elaborará un proyecto de documento de negociación para su examen por la Comisión.

3. El presente informe es una contribución a los debates sobre las cuestiones relacionadas con la minería que tendrán lugar en la reunión preparatoria intergubernamental. El informe se nutrió de las contribuciones recibidas del Programa de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente (PNUMA), la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial y el Foro intergubernamental sobre minería, minerales, metales y desarrollo sostenible.

4. A los efectos del presente informe, por minería se entiende la actividad económica dedicada a la producción de minerales y metales, que abarca la prospección, la extracción y el tratamiento de los minerales extraídos. El petróleo y el gas no están comprendidos en el ámbito del presente informe toda vez que ya fueron objeto de examen por la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible en los períodos de sesiones 14º y 15º en relación con el tema de la energía.

II. Control de la necesidad de extraer metales y minerales

5. El consumo mundial de productos de la minería ha aumentado en forma constante en los últimos años y se espera que esta tendencia continúe, de resultados de la fuerte demanda en los países en desarrollo de rápido crecimiento. Aunque el consumo de materiales ha disminuido en los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), dado que, en términos relativos, se está creando más valor económico utilizando menos insumos materiales, el consumo global (absoluto) de materias primas no está disminuyendo².

6. Al mismo tiempo, la extracción y el tratamiento de minerales impone costos ambientales y sociales. Varios factores contribuyen a los efectos ambientales y sociales de la minería. En lo que atañe a la extracción de minerales y metales industriales, el primero es la magnitud de la minería como actividad económica, que guarda relación con la demanda de minerales y metales como insumos del sistema de producción, y el segundo los impactos ambientales de técnicas de extracción

¹ Véase E/2010/29 – E/CN.17/2010/15.

² Véase *OECD Environmental Outlook to 2030* (París, 2008).

específicas y, en general, la manera en que los proyectos extractivos se gestionan sobre el terreno.

7. En cuanto al primero, el vínculo entre la extracción de minerales y metales y la demanda de metales y minerales industriales en cuanto insumos para el proceso de producción se ve afectado por: a) la dimensión que alcanza el reciclaje; b) la eficiencia de los materiales, es decir, la cantidad de materiales necesarios para producir una unidad de producto; y c) las sustituciones de materiales en el proceso de producción, en el que se sustituyen metales por otros componentes. Los esfuerzos por reducir los efectos adversos de las actividades mineras deberían contemplar la adopción de medidas en estos tres frentes, particularmente en el contexto de las medidas adoptadas para lograr modalidades de producción y consumo más sostenibles. La promoción de actividades de reciclaje también puede crear o mantener puestos de trabajo, toda vez que esas actividades requieren una gran densidad de mano de obra, sobre todo en los países en desarrollo.

8. Por contraste, son los consumidores quienes determinan en gran parte la demanda de diamantes y piedras preciosas y, en algún grado, oro. Habida cuenta de este vínculo y de los importantes efectos ambientales y sociales globales de la extracción artesanal de oro y de la extracción de diamantes en general, diversas propuestas han sido hechas por organizaciones no gubernamentales (ONG) y otras partes interesadas para:

a) Limitar la demanda final de estos productos minerales, apelando directamente a los consumidores y alertándoles sobre las repercusiones de la minería;

b) Racionalizar el aprovechamiento de las existencias disponibles de productos extraídos desalentando el almacenamiento y fomentando el reciclaje;

c) Promover sistemas de certificación por terceros para atender las cuestiones ambientales y sociales vinculadas a la extracción de oro y piedras preciosas.

9. A nivel macroeconómico, los precios de los minerales y metales no reflejan plenamente los costos ambientales y sociales del ciclo completo de las actividades mineras. Esto se traduce en un uso intensivo socialmente ineficiente de los metales y minerales en el sistema de producción y en importantes efectos ambientales y sociales, así como en escasos incentivos para que las empresas mineras adopten sistemas de producción menos contaminantes. El hecho de que las empresas productoras no asuman algunos costos ambientales y sociales también afecta a los incentivos para reciclar, a través de los costos relativos de la producción de metales reciclados y metales vírgenes en bruto.

10. Un primer tema que debe considerarse es si el componente de los precios de los minerales que guarda relación con las regalías y otros impuestos pagados por las empresas extractoras refleja una compensación justa para los países donde se extraen los minerales por la pérdida de sus activos naturales. Si esta pérdida no se compensa adecuadamente, los precios son demasiado bajos y la extracción de minerales se convierte en la práctica en una transferencia de riqueza de los países productores a los usuarios de los minerales extraídos. Un segundo tema que se ha de considerar es el examen de las subvenciones directas e implícitas a la minería resultantes de los regímenes tributarios y de inversiones aplicados a la industria, con

vistas a velar por que esas subvenciones contribuyan eficazmente al logro de objetivos de desarrollo sostenible.

11. Las opciones para reflejar mejor los efectos externos de las actividades mineras en los costos de producción encarados por las empresas se pueden agrupar en tres grandes categorías: promulgación y aplicación de reglamentaciones ambientales y sociales; elaboración de normas jurídicas y financieras para el cierre y la rehabilitación de minas; y elaboración de medidas para sufragar los costos ambientales y sociales de accidentes como derrames, el rebose de depósitos de contención y el fallo de embalses de relaves. Las normas sobre responsabilidad claras y los planes obligatorios de cierre y supervisión de minas contribuyen a garantizar que el costo de funcionamiento refleje más plenamente los efectos de las actividades mineras. Una opción para financiar actividades de rehabilitación en sitios abandonados es la imposición de gravámenes a la industria minera. Por ejemplo, en los Estados Unidos de América, la Ley de control y recuperación de la minería a cielo abierto de 1977 estableció un fondo para la rehabilitación de tierras y minas abandonadas que se financia con gravámenes a la extracción de carbón a fin de sufragar los gastos de limpieza de minas de carbón a cielo abierto abandonadas.

12. En muchos países de bajos ingresos el reciclaje de metales ya alcanza niveles elevados, a menudo sobre la base de una clasificación manual. Algunos países han aplicado políticas sectoriales diferenciadas que afectan a la reutilización y el reciclaje de metales (por ejemplo, las directivas sobre el reciclaje de sustancias y residuos peligrosos y aparatos eléctricos y electrónicos aprobadas por la Unión Europea). Los requisitos de responsabilidad ampliada del productor, como los previstos en la directiva sobre los vehículos al final de su vida útil adoptada por la Unión Europea, también han alterado el comportamiento de los fabricantes y creado sistemas de reciclaje posteriores al consumo que funcionan al margen del mercado de desechos en general.

13. A nivel nacional, es posible promover o exigir un mayor recurso al diseño con vistas a la reutilización y el reciclaje en los sectores que utilizan actualmente una proporción significativa de los minerales y metales producidos, como los del automóvil, la construcción y la infraestructura, entre otras cosas mediante la inclusión de disposiciones adecuadas en los códigos de edificación, sistemas de certificación por terceros y la contratación pública. Los gobiernos también pueden alentar a los sectores privado y público a que aprovechen todo el potencial de la ecología industrial, en que los residuos de partes del sistema industrial se utilizan como insumos en otras actividades industriales, apoyando la creación de mercados de desechos descentralizados (por ejemplo, mediante plataformas electrónicas).

14. Muchos países han utilizado medidas proactivas para incrementar aún más la reutilización y el reciclaje de minerales y metales. Entre ellas se cuentan las siguientes:

a) Levantar inventarios referenciados geográficamente de los principales metales, contabilizando las existencias incorporadas actualmente en la infraestructura, los edificios, los vertederos, los aparatos electrodomésticos y otras fuentes;

b) Elaborar planes de estudio con miras a contar con expertos y contratistas especializados en actividades de reutilización y reciclaje de metales y minerales;

c) Realizar estudios económicos y de viabilidad para promover infraestructuras de sistemas de reciclaje, en particular puntos de recolección e instalaciones de clasificación y procesamiento;

d) Mantener los materiales reciclables de alto valor fuera de los vertederos prohibiendo la eliminación en ellos de vehículos, electrodomésticos y otros bienes con un alto contenido de metales al final de su vida útil;

e) Prescribir, cuando sea procedente, la separación de los materiales reciclables valiosos y su procesamiento por trituración, y alentar el establecimiento de plantas de trituración y segregación en los vertederos;

f) Velar por que las políticas y reglamentaciones locales apoyen y promuevan las actividades de reutilización y reciclaje en sectores específicos, por ejemplo el de los edificios y la construcción;

g) Incorporar apartados sobre la reutilización y el reciclaje en los llamados a presentación de propuestas y otras especificaciones de los contratos públicos.

III. Fortalecimiento de la contribución de la minería a las economías nacionales

15. Según se indica en el resumen hecho por la presidencia de las deliberaciones de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible en su 18º período de sesiones, es necesario anclar el sector minero en los imperativos de desarrollo a largo plazo de las economías nacionales y crear vínculos con esas economías para reforzar la contribución del sector al desarrollo sostenible. La maximización de la contribución de los recursos minerales a la economía nacional supone varias fases y no entraña una fórmula uniforme; en vez de ello, deben tomarse decisiones acordes con las circunstancias específicas de cada país en cada fase del proceso.

A. Minería en gran escala

16. En muchos países aún falta explorar o explotar suficientemente reservas minerales importantes. Entre las razones de esto se cuentan la falta de datos e información, la falta de inversiones en el sector y la falta de la infraestructura necesaria para la ejecución de proyectos importantes. Un primer paso necesario es el establecimiento de bases de conocimientos respecto de distintos tipos de recursos minerales que los países pueden poseer mediante el reconocimiento de zonas y el levantamiento de mapas.

17. En la fase de asignación de derechos de prospección y explotación, al país le interesa obtener el mejor precio posible por los recursos minerales que se van a extraer. Como ha quedado demostrado en varios países, es posible separar claramente los derechos de prospección de los de explotación, con la finalidad de asegurar que varias empresas compitan entre sí por los derechos de explotación. La asimetría en materia de información que existe a menudo entre las autoridades encargadas de asignar los derechos de explotación minera y las empresas —siendo estas últimas las que están mejor informadas sobre la magnitud y el valor reales de los yacimientos minerales— se puede superar mediante licitaciones abiertas, toda vez que las empresas compiten por yacimientos sobre la base de capacidades

técnicas similares. La licitación abierta ha sido escogida hace poco por varios países africanos como proceso para la reasignación de derechos de concesión caducados.

18. La parte de los recursos extraídos que corresponde al Estado depende de factores como el marco jurídico y reglamentario aplicado a la minería (por ejemplo, códigos de minería); los mecanismos de flexibilidad incluidos en los contratos de inversión para hacer frente a las fluctuaciones de los precios de los minerales; los regímenes de regalías e impuestos; y la inclusión de disposiciones relativas al cálculo y el cobro de regalías; y prescripciones en materia de contenido económico nacional como la cotitularidad accionarial u objetivos en materia de contenido de empleo local en el proyecto de minería y en torno a este. Algunos países han aplicado un amplio abanico de regímenes tributarios y de regalías a la industria minera. En la práctica, la recaudación real de ingresos se ve afectada por diversos factores³. En varios casos los gobiernos son accionistas de empresas mineras, como por ejemplo la empresa extractora de diamantes Debswana (en la que el Gobierno de Botswana tiene una participación del 50%) y Williamson Diamonds (en la que el Gobierno de la República Unida de Tanzania tiene una participación del 25%).

19. Al margen del empleo y otros efectos directos de las operaciones mineras, la creación de vínculos entre la minería y el resto de la economía es fundamental para el desarrollo. A falta de un enfoque integrado, existen riesgos reales de que dichas operaciones funcionen como enclaves con pocos efectos secundarios en el resto de la economía. Un enfoque utilizado en Mozambique, Liberia y otros países es el de los corredores de crecimiento o corredores de desarrollo, en los que el desarrollo previsto de la minería se integra en una planificación más amplia del espacio que tiene por objeto desarrollar actividades económicas apropiadas para el medio local (como la agricultura, la silvicultura y la minería a pequeña escala) aprovechando plenamente la infraestructura creada específicamente para las necesidades de los proyectos mineros. Por ejemplo, se pueden construir carreteras, vías férreas, instalaciones de generación de electricidad y portuarias con capacidad adicional de forma que se utilicen para otras actividades o para que las comunidades se beneficien de ellas. La experiencia adquirida demuestra que es mejor configurar tales vínculos antes de que se firmen los contratos mineros. Se pueden añadir disposiciones relativas al sobredimensionamiento de la infraestructura en las ofertas de licitación para la concesión de forma que las empresas compitan entre sí en este plano.

20. La gestión de los ingresos procedentes de la minería para maximizar los efectos en el desarrollo es el paso fundamental siguiente. Los países que poseen recursos naturales tienen interés en concebir marcos macroeconómicos e institucionales sólidos para administrar las rentas y demás ingresos derivados de dichos recursos. En la esfera de las actividades mineras, las esferas de interés pertinentes tienen que ver con: a) la evitación del “síndrome holandés”; b) la utilización de los ingresos para estabilizar la economía; y c) la utilización de los ingresos para maximizar los efectos en el desarrollo.

³ Se estima que entre 1990 y 2001 la empresa estatal chilena Codelco pagó 10.659 millones de dólares en impuestos, en tanto que las empresas privadas pagaron 1.638 millones de dólares, pese a que su parte de la producción es un 25% mayor. *Fuente:* Elva Bova, “The implications of mine ownership for the management of the boom: a comparative analysis of Zambia and Chile”, Working Paper No. 2009/13, Swiss National Centre for Competence in Research.

21. Hoy, los riesgos del síndrome holandés son bien conocidos y diversos países han tomado medidas para prevenirlo. En algunos, como Botswana, Chile y Noruega, la totalidad o una parte de los ingresos obtenidos de los minerales se deposita en un fondo especial que la ley determina cómo utilizar. Dependiendo de las prioridades y de la economía del país, las siguientes estrategias pueden ser eficaces, por sí solas o combinadas entre sí: inversiones en educación e infraestructura para incrementar la competitividad a largo plazo del sector manufacturero; el apartamiento de una porción de los ingresos de la minería del resto de la economía y la inversión de esta en el extranjero; el apartamiento de una porción de los ingresos para las generaciones futuras. Los ingresos obtenidos de los minerales (o la parte de beneficios extraordinarios que reportan) también pueden proporcionar reservas utilizables de maneras contracíclicas para limitar el impacto de las crisis externas en las economías nacionales.

22. En muchos países la falta de capacidad de absorción de la economía ha sido señalada como un importante obstáculo para una utilización más sostenible de los ingresos obtenidos de los minerales. En el Perú se ha identificado la falta de capacidad de gasto de las autoridades regionales, que se refleja en bajas tasas de ejecución de los presupuestos relacionados con el Canon Minero⁴. A veces las prioridades de las comunidades locales y las prioridades de inversión del gobierno chocan entre sí. La falta de correspondencia entre los planes nacionales de desarrollo y las inversiones reales es una preocupación general. Esto hace que algunas de las inversiones realizadas no sean útiles o bien que resulten redundantes. La mejora del intercambio de información y la coordinación entre los sectores y niveles de gobierno puede ayudar a superar estas discrepancias⁵.

23. La tarea de hacer frente mejor a los costes medioambientales y sociales de las actividades extractivas en las comunidades de acogida sigue siendo un reto fundamental. Los expertos están de acuerdo en que en muchos países las compensaciones otorgadas a las comunidades de acogida son insuficientes para hacer frente al agotamiento de los activos ambientales locales y a otros efectos sociales de los proyectos. Para conseguir un efecto positivo en los resultados de desarrollo es necesario que los ingresos procedentes de los recursos naturales generen ingresos adicionales y sostenibles, empezando por la sustitución de fuentes u oportunidades de ingresos que han sido destruidos por las actividades mineras, como la agricultura y la pesca. Los proyectos que crean vínculos entre la extracción de minerales y la economía local son muy importantes en ese contexto⁶.

B. Minería artesanal y a pequeña escala

24. Se reconoce ampliamente que el desarrollo de la minería artesanal y a pequeña escala es, en buena parte, producto de la pobreza y la falta de otros medios de vida viables. Muchas cuestiones relativas a la minería artesanal y a pequeña escala están directamente relacionadas con su falta de condición de actividad económica

⁴ Propuesta Ciudadana, “Vigilancia de las industrias extractivas”, Reporte Nacional núm. 5 – Balance 2004-2006 (Lima (Perú), junio de 2007).

⁵ Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, “Using non-renewable resource revenues for sustainable local development”, *Development Innovation Briefs* (Nueva York, núm. 6, 2008).

⁶ *Ibid.*

legítima. La minería artesanal y a pequeña escala suele estar al margen de la legalidad o fuera de ella, toda vez que el marco jurídico y reglamentario se centra en la minería en gran escala. Las actividades mineras artesanales y a pequeña escala no suelen estar integradas en los planes nacionales de desarrollo ni reconocidas como fuente de sustento de las poblaciones locales que dependen de ellas. Cuando existen, las zonificaciones oficiales de tierras donde estas actividades están autorizadas no siempre se corresponden con los lugares donde ya se realizan o donde tienen sentido desde un punto de vista económico. De resultados de ello, en todo el mundo se plantean comúnmente varias cuestiones en materia de minería artesanal y a pequeña escala que están a su vez relacionadas con controversias sobre los derechos a la tierra, efectos sociales y ambientales adversos y mercados ilícitos.

25. La experiencia internacional adquirida hasta ahora muestra que en los intentos de integrar la minería artesanal y a pequeña escala en la economía estructurada se debería prestar especial atención a la economía de diversas actividades mineras en su contexto local. Esto abarca tanto la cadena preliminar de producción y distribución (por ejemplo, de insumos, lícitos o ilícitos) como la cadena de producción y distribución en sus etapas posteriores, que van desde los vendedores locales y los intermediarios hasta los compradores finales. Ha quedado demostrado que las medidas centradas únicamente en los mineros tienen un éxito limitado en la reducción del uso de insumos ilícitos, la ruptura de los ciclos de endeudamiento y la reducción del poder de monopolio de los compradores o la limitación del comercio paralelo.

26. Las iniciativas para formalizar el sector de la minería artesanal e integrarlo en la economía estructurada deberían basarse en la experiencia adquirida en los últimos decenios. Entre las medidas recomendadas a raíz de investigaciones sobre el terreno y en materia normativa se cuentan las siguientes:

a) Mejorar los sistemas nacionales de información y supervisión en relación con la minería a pequeña escala, incluidas las zonas afectadas y realizar estudios periódicos sobre la salud, los ingresos, los medios de sustento y las condiciones económicas de las poblaciones afectadas;

b) Integrar la minería artesanal y a pequeña escala en amplias estrategias de desarrollo local y políticas de reducción de la pobreza, con objeto de maximizar la contribución de las actividades mineras artesanales y a pequeña escala en los sistemas de subsistencia, facilitar la coexistencia de actividades mineras y otros medios de vida, y, cuando sea procedente, proporcionar medios de vida alternativos a las actividades mineras creíbles y viables;

c) Fortalecer el marco jurídico y normativo para la minería artesanal y a pequeña escala de forma que se reconozcan sus contribuciones a los medios de subsistencia y se procure maximizar sus beneficios sociales mediante el reconocimiento jurídico de las actividades de minería a pequeña escala, la zonificación adecuada de las tierras aptas para dichas actividades, la facilitación de un sistema de registro de mineros y la prestación de apoyo técnico a las comunidades dedicadas a la minería a pequeña escala;

d) Reconocer los derechos de propiedad sobre la tierra de las comunidades y aclarar si tienen derecho a explotar los recursos mineros de las tierras que consideran suyas, así como asignar de forma equitativa los derechos de prospección y producción entre la minería a gran escala y la minería a pequeña escala;

e) Establecer instituciones y marcos apropiados de consulta a nivel local a fin de prevenir y gestionar los conflictos que pueden surgir entre la minería a pequeña escala y las actividades locales que pueden verse afectadas negativamente por la minería, particularmente las actividades agrícolas.

27. Los gobiernos deben dirigir el desarrollo de la minería artesanal y a pequeña escala y crear un entorno sano para su funcionamiento. En algunos contextos resulta útil aprovechar la experiencia del sector privado. Existen ejemplos de cooperación entre compañías mineras de gran escala y operaciones a pequeña escala, en que aquellas prestan apoyo técnico y crean capacidad. Los gobiernos también pueden reforzar la capacidad de los organismos encargados de la minería, así como del trabajo y el medio ambiente, para hacer cumplir las leyes y reglamentos aplicables a las operaciones mineras en materia de trabajo infantil, seguridad del trabajo, seguridad sanitaria, uso de materiales peligrosos y repercusiones ambientales, y dotar a dichos organismos de recursos suficientes para el desempeño de esas tareas en el contexto específico de la minería artesanal y a pequeña escala, en particular el fomento de la capacidad de las comunidades mineras locales. Otras esferas importantes en que los gobiernos pueden desempeñar una función son la provisión de una educación adecuada, instalaciones sanitarias, seguridad y acceso a servicios básicos a las comunidades mineras en general, con especial atención a la situación de las mujeres, y la formulación de políticas que aborden específicamente los problemas sanitarios y de género en las comunidades mineras, en particular el VIH/SIDA y los problemas sanitarios relacionados con el trabajo.

28. Una de las cuestiones ambientales más importantes relacionadas con la minería a pequeña escala es el uso de mercurio en la amalgamación de oro, a veces en combinación con cianuro. El debate internacional sobre el mercurio prosigue. Los gobiernos, con apoyo de instituciones internacionales, deberían prestar asistencia a los mineros artesanales y a pequeña escala para mejorar las tecnologías y limitar los efectos adversos del uso de mercurio y cianuro, teniendo en cuenta la experiencia adquirida de iniciativas pasadas, incluidas las siguientes:

a) Elaborar amplias estrategias encaminadas a reducir la contaminación que aborden explícitamente la capacidad socioeconómica local para mejorar la ordenación del medio ambiente;

b) Proponer técnicas alternativas económicas al uso tradicional de mercurio;

c) Adaptar soluciones técnicas a los valores o materiales locales y proyectar y poner en marcha instalaciones técnicas (como molinos de mercurio centralizados para la amalgamación de oro) tomando debidamente en consideración la demanda y la dinámica locales de las comunidades mineras.

IV. Búsqueda de soluciones a los efectos ambientales y sociales de la minería

29. Las repercusiones ambientales y sociales asociadas con la minería varían considerablemente, dependiendo del tipo, la escala y la localización de la actividad. Desde la celebración de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, se ha elaborado y compartido una serie de buenas prácticas, en particular sobre la buena gobernanza y los principios de la minería sostenible; el aprovechamiento eficaz de los recursos en la extracción; la seguridad y la salud en las minas; la gestión de

desperdicios y rocas de desecho; y la rehabilitación de minas abandonadas y huérfanas.

30. Debido a los factores de vulnerabilidad de los pequeños Estados insulares en desarrollo, que dimanen en parte de su capacidad de sustentación limitada y elevada dependencia de los recursos marinos y costeros, los efectos de arrastre de la minería en otros sectores son particularmente importantes para este grupo de países. Hacen falta enfoques integrados que abarquen la minería junto con la pesca, la diversidad biológica, la energía y el transporte marítimo.

31. La existencia y aplicación de una legislación minera y ambiental apropiada es fundamental para la búsqueda de soluciones a los efectos ambientales de la minería. La reglamentación debería adaptarse a la categoría de la operación minera (minería a gran escala y minería a pequeña escala). Existe amplio acuerdo en que esto debería incluir la preparación de evaluaciones a fondo del impacto ambiental y social, con una participación significativa de los interesados y la comunidad local.

32. A medida que las operaciones mineras se siguen haciendo extensivas a países distintos de los países extractores de minerales tradicionales, uno de los desafíos fundamentales es asegurar que las mejores prácticas de la industria se difundan y adopten lo más ampliamente posible. A la par con la adopción de leyes y reglamentos ambientales y sociales apropiados, la aplicación de normas y códigos de conducta de observancia voluntaria puede asimismo mejorar la actuación ambiental y social de las empresas mineras dondequiera que operen. La presentación de informes, por ejemplo mediante la adopción por las empresas del suplemento sobre el sector de la minería y los metales de la Iniciativa Mundial sobre la Presentación de Informes, también puede contribuir a una mejora.

A. Impactos ambientales

33. Las operaciones mineras pueden ocasionar una serie de impactos en el medio ambiente, como la degradación de tierras, la contaminación del agua y la atmósfera y la destrucción del hábitat natural. Si bien algunos impactos son inevitables una vez iniciadas las operaciones mineras, los efectos perjudiciales se pueden reducir al mínimo mediante el recurso a la evaluación del impacto ambiental, el uso de tecnologías apropiadas de explotación minera, la observancia de las mejores prácticas en las operaciones en curso y una cuidadosa gestión y vigilancia después de la clausura.

34. La prevención y gestión de la contaminación procedente de las minas suele estar prevista en la legislación. Por ejemplo, la Directiva de Unión Europea sobre los residuos de las industrias extractivas abarca la gestión de los residuos de la industria minera. La Directiva estipula que los operadores deben prevenir la contaminación de las aguas y ofrecer garantías financieras para la restauración de sitios e impone el deber de mantener y vigilar los sitios en desuso.

35. La minería tiene consecuencias en el consumo de agua y su calidad. El consumo de agua es esencial en la minería de todas las categorías, desde la extracción de rocas duras, arena y grava hasta la extracción industrial de minerales y la minería del carbón. Es preciso prestar especial atención a la ordenación de los recursos hídricos para garantizar que el agua se utilice eficientemente y que se gestionen las descargas. A nivel de las instalaciones, deberían existir planes de

prevención de la contaminación adaptados a las características específicas de cada una de ellas que estén respaldados por la vigilancia de las aguas subterráneas y superficiales. En muchas operaciones mineras también hay más margen para la adopción de medidas de conservación de agua, aprovechamiento eficiente y reciclaje de agua.

36. La descarga no controlada de agua contaminada de minas abandonadas es un importante problema ambiental relacionado con la minería en muchas partes del mundo. El avenamiento ácido de minas no solo está asociado con la contaminación de aguas superficiales y subterráneas, sino que también provoca el deterioro de la calidad del suelo y de los hábitats acuáticos, y la filtración de metales pesados en el medio. Entre las opciones disponibles para limitar el avenamiento ácido de minas se cuentan la prevención del contacto directo del agua con la roca estéril que se encuentra en la superficie mediante sellado con suelo impermeable (arcilla) o cubiertas de plástico. Un ejemplo de iniciativa innovadora para hacer frente al problema del agua contaminada ácida de minas es el proyecto de recuperación de aguas de eMalahleni, una asociación innovadora entre los sectores público y privado establecida conjuntamente por las empresas Anglo Coal (Sudáfrica) y BHP Billiton Energy Coal South Africa, y el municipio local de eMalahleni. La planta desaliniza las aguas subterráneas que ascienden desde las minas de carbón, evitando el trasvase de agua contaminada de las minas al medio y al sistema fluvial local, lo que aumenta el volumen de agua disponible para las autoridades locales⁷. Las denominadas instalaciones de tratamiento pasivo de agua de mina basadas principalmente en la atenuación natural reforzada han sido promovidas por el PNUMA en minas abandonadas de los Balcanes occidentales donde el avenamiento ácido es limitado pero continuo.

37. El cianuro, que es sumamente tóxico para los humanos, se utiliza en la industria minera para extraer oro y plata del mineral. Una iniciativa para mejorar la gestión y el uso de cianuro es el Código Internacional de Gestión del Cianuro, un programa voluntario para las empresas extractoras de oro y los productores y transportistas de cianuro, que se centra en la gestión segura del cianuro y la cianidación en cubas o tanques. El Código lo elaboró un comité directivo de múltiples interesados bajo la orientación del PNUMA y más tarde del Consejo Internacional de Metales y Medio Ambiente, el actual Consejo Internacional de Minería y Minerales.

38. La eliminación de los desechos de minas ha sido una causa omnipresente de daños ambientales. Se ha criticado su eliminación en los cursos de agua porque destruye los ecosistemas y contamina las fuentes de agua. En los Estados Unidos de América la eliminación submarina de esos desechos está prohibida por la Ley de agua limpia, pero se practica en varios países. De ordinario los embalses de relaves representan un riesgo importante para el medio ambiente asociado a las operaciones mineras. El fallo de tales embalses entraña graves riesgos para el medio ambiente y la salud humana y supone operaciones de limpieza muy costosas. En muchas jurisdicciones se han elaborado normas y directrices sobre el funcionamiento de los embalses e instalaciones de relaves, las cuales se centran cada vez más en un enfoque de gestión de los riesgos. La Comisión Internacional de Grandes Represas también ha elaborado directrices sobre esos embalses.

⁷ Véase el estudio monográfico del Instituto Mundial del Carbón, que puede consultarse en <http://www.worldcoal.org/resources/case-studies/emalahleni-water-reclamation-plant/>.

39. El cierre de minas y las actividades de rehabilitación de minas deben planificarse desde un principio y proseguir durante todo el período de su explotación. Las prescripciones en materia de seguro obligatorio o las tasas de mitigación aplicadas a las empresas mineras pueden ayudar a reducir la exposición de los gobiernos al riesgo ambiental. Al respecto, en muchas jurisdicciones se exige actualmente a las empresas que den garantías o establezcan fondos para el cierre de minas, denominados también fondos de recuperación, antes de la apertura de una mina⁸. Por ejemplo, en Sudáfrica la Ley núm. 28 de desarrollo de los recursos minerales y petrolíferos de 2002 prescribe que una compañía debe consignar recursos financieros, generalmente en forma de fondo de rehabilitación o garantías bancarias, antes de que se pueda aprobar un plan preceptivo de gestión ambiental. Cuando un seguro individual no es viable, las tasas de mitigación para financiar un fondo de seguros pueden ser una alternativa para reducir la exposición pública al riesgo.

40. En muchos países el legado de minas abandonadas o parcialmente rehabilitadas representa un problema importante. En muchos casos los gobiernos están abrumados por los costes de reparación y rehabilitación. Un problema clave es que en una mayoría de países esta cuestión no se aborda en la legislación vigente. En consecuencia, faltan procedimientos de reparación, y las posibles responsabilidades jurídicas disuaden a las empresas que tendrían interés en trabajar en un sitio de hacerlo. Unas disposiciones claras en materia de responsabilidad, junto con planes obligatorios de cierre y vigilancia de minas, pueden contribuir a limitar este riesgo. Un primer paso esencial consiste en identificar, evaluar e inventariar los sitios, en orden, incluida la priorización según los niveles de riesgo, mediante un proceso transparente con la participación de las partes interesadas.

41. La extracción de uranio genera desechos radiactivos en todas las etapas de los procesos de extracción y tratamiento, además de residuos de tratamiento, roca estéril, roca estéril mineralizada y aguas residuales, en particular soluciones de lixiviación. La extracción y el tratamiento eliminan componentes potencialmente peligrosos del mineral y los convierten dándoles forma de arena y fango, entre otras cosas, que son más susceptibles de dispersión en el medio ambiente. Es necesario prestar especial atención al polvo en suspensión en el aire y a la contaminación de las aguas subterráneas, sobre todo cuando hay comunidades situadas cerca de sitios mineros activos o cerrados. Al respecto, los sitios mineros abandonados representan un problema especial y se debería asignar la correspondiente prioridad a su descontaminación.

42. Muchos países siguen teniendo problemas para instituir y hacer cumplir normas claras de protección de la diversidad biológica en el contexto de la minería y, en particular, para una zonificación apropiada donde las actividades mineras estén autorizadas. Aunque los debates sobre las políticas mundiales y nacionales se centran a menudo en zonas “prohibidas” ubicadas en terrenos que ya están jurídicamente protegidos, puede ser que la minería en ecosistemas importantes que no cuentan con protección suficiente represente una amenaza aún mayor. Las ONG han establecido principios y criterios generales para determinar las zonas que

⁸ Wanda M. A. Hoskin, “Mine Closure – The 21st Century Approach: Avoiding Future Abandoned Mines”, Centre for Energy, Petroleum and Mineral Law and Policy Internet Journal Vol. 12: Article 10 (que puede consultarse en <http://www.dundee.ac.uk./cemlp/journal/html/vol12/article12-10.html>).

deberían estar prohibidas para la explotación minera, de petróleo y de gas, pero no siempre se aplican.

B. Impactos sociales

43. La sociedad civil y, más recientemente, los inversores institucionales, han venido pidiendo cada vez más que las empresas mineras respeten los instrumentos de derechos humanos, el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes (Convenio núm. 169) y otros convenios de la OIT, así como otros instrumentos, en particular la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. También se ha insistido mucho en la necesidad de aplicar el principio del libre consentimiento informado previo, en vista de la persistencia de un problema generalizado, a saber, que no se consulta (o sólo con carácter formal) a las comunidades locales e indígenas sobre las decisiones que tienen que ver con el inicio y continuación de actividades mineras, lo que ha sido fuente de conflictos. La falta de información de las comunidades locales sobre los proyectos mineros es asimismo una deficiencia fundamental. Entre las quejas recibidas por la Corporación Financiera Internacional en relación con los proyectos mineros que financia, las principales causas son: i) la falta de información sobre ellos; ii) cuestiones relacionadas con la tierra; y iii) cuestiones relacionadas con el agua⁹.

44. Los desplazamientos derivados de operaciones mineras pueden ocasionar graves problemas sociales, como la marginalización, la inseguridad alimentaria, la pérdida del acceso a recursos comunes y servicios públicos y la desestructuración social. En este contexto, la toma de decisiones, incluida la concesión de licencias de prospección, debería ser transparente y los interesados locales deberían tener derecho a ser escuchados.

45. Se reconoce que la celebración de consultas permanentes entre las empresas y las comunidades locales es una práctica óptima. El establecimiento de mecanismos adecuados y eficaces para ello ha sido con frecuencia un reto. El Minerals Council of Australia, en asociación con la Universidad de Queensland, está elaborando un programa de posgrado con la finalidad de mejorar las aptitudes de los profesionales de las relaciones comunitarias en la industria minera y, concretamente, en implicación comunitaria, desarrollo comunitario, responsabilidad social de las empresas y conciencia de las diferencias culturales.

46. Las mujeres integran hasta el 50% de la fuerza de trabajo en la minería en pequeña escala, pero lo normal es que reciban una remuneración menor que los hombres. En las comunidades afectadas por la minería lo normal es asimismo que las mujeres tiendan a padecer la mayor parte de los inconvenientes de las actividades mineras. Esto indica claramente que se debería aplicar una perspectiva de género en las evaluaciones sociales y los proyectos sociales centrados en las comunidades de acogida. La labor del Banco Mundial se ha traducido en

⁹ Véase la comunicación de Meg Taylor, Vicepresidenta, Ombudsman y Asesora en materia de observancia de la Corporación Financiera Internacional, a la 5ª conferencia internacional de Columbia sobre inversiones, “Extractive Industries and Sustainable Development: the Challenges of Implementation”, celebrada en Nueva York, el 27 y 28 de octubre de 2010.

recomendaciones sobre el particular, así como en una lista de indicadores que se pueden utilizar para vigilar este aspecto de los proyectos mineros¹⁰.

47. Un gran número de niños trabajan en la minería artesanal y a pequeña escala. En el llamamiento a la acción hecho en 2005 por la OIT para eliminar el trabajo infantil en la minería a pequeña escala se abogó por la adopción de medidas de inmediato para retirar a los niños de las minas y su entorno inmediato. La experiencia adquirida con un proyecto piloto en el Perú en el marco del Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil de la OIT demostró que se pueden tomar diversas medidas para retirar a los niños de la minería artesanal y a pequeña escala. Estas incluyen la sensibilización de los encargados de formular decisiones a nivel nacional y regional, el acceso a tecnología más avanzada que elimine la necesidad de recurrir al trabajo infantil y el mejoramiento de los servicios básicos.

48. El mejoramiento de la salud y la seguridad de los mineros sigue siendo un desafío en todo el mundo. Hasta ahora, 23 países han ratificado el Convenio de la OIT sobre seguridad y salud en las minas (Convenio núm. 176). En vista de que este Convenio es un marco para el logro de mejoras continuas y sostenibles en materia de seguridad y salud en el trabajo, su ratificación podría acarrear mejoras de las leyes y reglamentos en aquellos países en que la seguridad en las minas es deficiente y donde no existe una política coherente sobre seguridad y salud en el trabajo destinada al sector. También es importante que los países tomen medidas para compensar adecuadamente las consecuencias a largo plazo que sufre la salud de los trabajadores y las comunidades cercanas. La mejora de las condiciones laborales en el sector de la minería artesanal y en pequeña escala seguirá siendo un problema porque funciona fuera de la economía estructurada con normas mínimas de seguridad y salud en el trabajo.

49. El aumento del número de personas asociadas a las explotaciones mineras también puede ocasionar o agravar las consecuencias sociales negativas de carácter indirecto, como el alcoholismo, la prostitución y las enfermedades de transmisión sexual, en particular el VIH/SIDA. Hacen falta intervenciones de política social y sanitaria de las empresas mineras y las autoridades locales.

50. El aspecto social es considerado como el “pilar más débil” de la evaluación de la sostenibilidad por algunos expertos. Las evaluaciones del impacto social de todos los proyectos propuestos de minería suelen ser obligatorias conforme a las leyes y reglamentos en la materia. Si bien el objetivo de esas evaluaciones es definir y abordar los posibles problemas sociales de manera proactiva, se ha determinado que existen algunas deficiencias en este tipo de instrumentos y en otros afines, como un alcance limitado; la falta de un planteamiento integral que abarque todas las cuestiones pertinentes; la falta de integración de las cuestiones sociales, ambientales y económicas; un enfoque demasiado tecnocrático; y la naturaleza estática de la labor de evaluación. La demanda de una mayor integración de las evaluaciones del impacto social y ambiental está respaldada, entre otros, por el examen de las industrias extractivas del Banco Mundial.

¹⁰ *Mining for Equity: Gender Dimensions of the Extractive Industries*, Extractive Industries and Development Series # 8, Banco Mundial (Washington, D.C., 2009).

V. Mejora de la gobernanza en el sector minero

51. Las actividades mineras tienen una serie de repercusiones que se examinaron en el informe del Secretario General a la Comisión en su 18º período de sesiones. Según el caso, la prevención, gestión o mitigación de esas repercusiones exige una gobernanza adecuada en los planos nacional e internacional, incluido el estado de derecho, así como un comportamiento ético, responsable y transparente de los gobiernos y las empresas, dentro del respeto de la soberanía nacional sobre los recursos naturales, como se afirma en el Principio 21 de la Declaración de Estocolmo, que se reafirmó en el Principio 2 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo¹¹.

52. Lo que hace que se planteen cuestiones de gobernanza internacional es el carácter globalizado de los mercados de minerales y metales y las correspondientes cadenas de valor. Una gobernanza adecuada debería ir dirigida a aumentar la transparencia y la rendición de cuentas a todo lo largo de tales cadenas, con el fin de apoyar las interacciones de todos los agentes de forma que favorezcan el desarrollo sostenible. En particular, un enfoque amplio de la gobernanza del sector debe tomar en consideración los siguientes aspectos, que se pueden encarar adecuadamente mediante una combinación de esfuerzos nacionales e internacionales: a) comercio de minerales procedentes de zonas de conflicto; b) transparencia de los acuerdos entre los gobiernos y el sector privado; c) respeto de los derechos humanos fundamentales, en particular los de las comunidades afectadas, por parte de la industria minera; d) resultados ambientales y sociales de las empresas de gran tamaño.

A. Seguir avanzado en materia de gobernanza internacional

53. Las actividades mineras en los países en conflicto o donde existe un riesgo grave de conflicto han sido a menudo perjudiciales para el desarrollo sostenible. Se ha documentado que los denominados “minerales procedentes de zonas de conflicto” fomentan los conflictos, la delincuencia y la corrupción y obstaculizan el desarrollo económico y social. Todos los países deberían cooperar entre sí y con las empresas mineras en los foros apropiados para poner fin al comercio de esos minerales. Entre las opciones que se pueden considerar figuran las siguientes:

a) Evaluar la necesidad de volver a considerar las recomendaciones del examen de la industria extractiva del Banco Mundial sobre las inversiones de las instituciones financieras internacionales en actividades mineras en los países afectados por conflictos;

b) Exigir que las empresas adopten normas internacionales apropiadas y se ajusten a directrices internacionales, como las Directrices para las empresas transnacionales de la OCDE;

c) Adoptar sistemas de suministro responsable de minerales, como las Directrices sobre la diligencia debida en la gestión responsable de la cadena de

¹¹ *Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río de Janeiro, 3 a 14 de junio de 1992* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.97.IV.6 y correcciones), vol. I, *Resoluciones aprobadas por la Conferencia*, resolución 1, anexo II.

producción y distribución de minerales procedentes de zonas afectadas por conflictos y de alto riesgo de la OCDE, en particular sistemas de seguimiento;

d) Prestar apoyo técnico y financiero a los países que estén dispuestos a aplicar mecanismos encaminados a luchar contra el comercio ilícito de minerales procedentes de zonas afectadas por conflictos, como el Sistema de Certificación del Proceso de Kimberley.

54. Se cree que la transparencia sobre la corriente de ingresos de las empresas a los gobiernos es un primer paso crítico para lograr una mejora de la rendición de cuentas y una mejor utilización de los ingresos procedentes de los minerales para el desarrollo sostenible. Se han producido rápidos cambios en este ámbito desde 2002, a raíz de la promoción de la Iniciativa para la transparencia en las industrias extractivas, el Proceso de Kimberley y la campaña “divulgue lo que desembolsa” bajo la influencia de organizaciones de la sociedad civil. Un total de 33 países se han adherido a la Iniciativa para la transparencia en las industrias extractivas. Las instituciones financieras internacionales y los demás asociados para el desarrollo deberían considerar la posibilidad de apoyar a los países que estén dispuestos a aplicar los mecanismos de transparencia existentes mediante actividades de fomento de la capacidad y formación adecuadas, y de promover el intercambio de las mejores prácticas entre los países en distintos niveles de aplicación.

55. Cada vez más los inversores exigen transparencia y que se rinda cuenta de los desembolsos hechos por empresas a los gobiernos y las cuestiones de derechos humanos, lo que encierra el potencial de modificar la dinámica de funcionamiento de las empresas mineras. La reciente aprobación de la enmienda Cardin-Lugar en los Estados Unidos, que impone la obligación de presentar informes a nivel de los proyectos sobre los desembolsos hechos a gobiernos por las empresas extractoras que cotizan en la bolsa de valores de Nueva York, es solo un ejemplo del impulso hacia una mayor transparencia. Empero, los tipos de corrientes financieras incluidas en el ámbito de aplicación de la Iniciativa para la transparencia en las industrias extractivas y otros instrumentos de información siguen siendo limitados. A más largo plazo, muchos expertos abogan por normas de contabilidad más transparentes y generales que faciliten la divulgación de información sobre los distintos tipos de desembolsos hechos por las empresas. Como se demuestra en el reciente estudio de Revenue Watch, aún hay mucho margen para avanzar en este sentido¹².

56. Las instituciones financieras internacionales han empezado a promover la transparencia y la rendición de cuentas en otras fases de la cadena de valor, en particular mediante la mejora de las normas relativas a la actuación ambiental y social de las empresas mineras. Varias instituciones financieras y proveedoras de capital también han adoptado principios (los principios “Equator”), que se inspiran en parte en las normas de desempeño de la Corporación Financiera Internacional. La comunidad internacional debería examinar cómo seguir promoviendo la adopción de principios para orientar las inversiones mineras, en particular:

¹² 2010 Revenue Watch Index, Transparency: Governments and the oil, gas and mining industries, Revenue Watch Institute. En 5 de los 41 países analizados en el estudio se dan a conocer los contratos firmados con empresas; en 15 de ellos se difunden activamente los informes sobre el impacto ambiental y social. El estudio también constató que algunos de los países que se han adherido a la Iniciativa para la transparencia en las industrias extractivas figuran entre los de menor transparencia en lo tocante a las actividades de las industrias extractoras que operan en su territorio.

a) Velando por que las instituciones financieras internacionales solo financien proyectos que respeten normas acordes con las mejores prácticas ambientales y sociales, y por que esas normas se mejoren constantemente;

b) Hallando medios de garantizar que los principios suscritos se apliquen en proyectos concretos, por ejemplo mediante evaluaciones periódicas por terceros;

c) Continuando la promoción de la divulgación de información suficiente sobre todos los proyectos mineros financiados por las instituciones financieras internacionales;

d) Evaluando las necesidades en materia de divulgación de información sobre los proyectos mineros financiados por el sector privado, en particular evaluaciones del impacto ambiental y social.

B. Fomento de un mejor desempeño de la industria minera

57. La gestión del sector privado en el sector minero ha mejorado en los años transcurridos desde la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible. Ha aumentado el número de directrices y principios voluntarios de amplia base sobre cuestiones específicas, como la seguridad de los trabajadores y la colaboración con las comunidades locales, elaborados por la industria y otras partes interesadas. Los principios y directrices del Consejo Internacional de Minería y Metales, la Carta de los Recursos Naturales y el marco normativo propuesto recientemente por el Foro intergubernamental sobre minería, minerales, metales y desarrollo sostenible son ejemplos de ello. Otra esfera en la que se han registrado rápidos cambios es la de la presentación de informes. Muchas grandes empresas apoyan la Iniciativa Mundial sobre la Presentación de Informes y otras han decidido hacer suyas otras normas. Los informes sobre sostenibilidad se han vuelto cada vez más comunes. Si bien se necesita mucho más, la tendencia es alentadora.

58. Los gobiernos pueden influir directamente en el desempeño de las empresas mineras:

a) Adoptando y haciendo cumplir una reglamentación ambiental y social para la minería;

b) Velando por que las empresas que participan en abusos cometidos contra los derechos humanos o incumplen sus obligaciones ambientales y sociales comparezcan ante la justicia;

c) Exigiendo que las empresas multinacionales que operan en el país utilicen las mejores tecnologías existentes o que al menos utilicen consistentemente las mismas tecnologías en sus operaciones en todo el mundo;

d) Exigiendo que las instituciones financieras nacionales apliquen salvaguardias y criterios de sostenibilidad pertinentes a la hora de financiar proyectos mineros;

e) Exigiendo que las empresas mineras catalogadas en el país divulguen información institucional pertinente en sus informes anuales, de manera similar a la que se está instituyendo en los Estados Unidos;

f) Entablando diálogos nacionales entre las empresas y el gobierno para promover la adopción por las empresas de las mejores prácticas en materia de

aprovechamiento eficaz de los recursos, evaluación del impacto ambiental y social, derechos humanos y participación y desarrollo de las comunidades locales.

59. Las empresas deberían velar por que las actividades que realicen en el ejercicio de su responsabilidad social sean plenamente compatibles con los objetivos, medidas y políticas nacionales de desarrollo sostenible pertinentes para las esferas en que operen y los refuercen. Los gobiernos tienen varias opciones a su disposición para asegurar esa coordinación, como establecer marcos adaptados a la realidad nacional para el ejercicio de la responsabilidad social por las empresas mineras, vigilar las actividades emprendidas por ellas, fomentar la adopción de códigos de conducta de las empresas, como las directrices de la OCDE o la estrategia de responsabilidad social de las empresas del sector minero del Canadá que operan en el extranjero, y apoyar a las organizaciones no gubernamentales que aportan evaluaciones independientes de terceros sobre el desempeño de las empresas mineras en lo que respecta a su responsabilidad social.

60. La sociedad civil y la comunidad internacional podrían fomentar un mejor desempeño de las empresas en el sector minero:

a) Manteniendo su apoyo al aumento de la transparencia en el sector minero, en particular la difusión de información más amplia sobre los proyectos mineros al público en general y a las comunidades afectadas, la transparencia sobre los ingresos y su asignación y el desempeño de las empresas;

b) Continuando las actividades de documentación y evaluación del desempeño de la industria y dando a conocer los resultados al público en general;

c) Promoviendo la adopción por las distintas empresas de normas voluntarias y mejores prácticas, muchas de las cuales han sido recopiladas en el último decenio;

d) Promoviendo sistemas de certificación por terceros que atiendan las cuestiones ambientales y sociales asociadas a la extracción de oro y piedras preciosas;

e) Exigiendo responsabilidad social a las empresas y que presenten informes de sostenibilidad;

f) Ayudando a las comunidades locales a incrementar su capacidad y, en particular, apoyando la creación de capacidad en el sector de la minería artesanal y a pequeña escala.

C. Mejoramiento de la gobernanza nacional

61. A la par con la mejora de la transparencia a nivel internacional, la transparencia y la rendición de cuentas por parte de los gobiernos a la población por la explotación de los recursos naturales, los ingresos que generan y su redistribución son asimismo requisitos para el desarrollo sostenible.

62. Entre las características de las buenas prácticas con respecto a las licencias mineras se cuentan las siguientes: sistemas eficientes de gestión de la información relativa a la minería; procesos claros y transparentes; criterios objetivos de concesión de licencias de prospección y explotación mineras; y discrecionalidad administrativa limitada. A modo de ejemplo de transparencia, el Departamento de

Minerales y Energía de Namibia utiliza un sistema informatizado de gestión de títulos, que abarca todas las transacciones efectuadas durante el período de vigencia de un título minero y permite el acceso a los miembros del público.

63. Las opciones a nivel nacional para incrementar la transparencia de los contratos entre los gobiernos y empresas mineras incluyen las siguientes:

a) Adoptar códigos de transparencia elaborados a nivel internacional, como la Iniciativa por la transparencia de las industrias extractivas y el Sistema de Certificación del Proceso de Kimberley;

b) Aumentar la divulgación de los contratos de prospección y producción firmados por los gobiernos con empresas dando a conocer un conjunto convenido de variables sobre las correspondientes inversiones;

c) Facilitando a los distintos niveles y sectores del gobierno y al público en general el régimen tributario aplicable a las actividades mineras, así como las condiciones aplicables a proyectos de inversión concretos (por ejemplo, exenciones fiscales);

d) Produciendo y difundiendo información presupuestaria, incluso a nivel local.

Una manera de apoyar estos objetivos es aprobar una legislación que garantice la libertad de información.

64. La transparencia en la asignación y utilización de los ingresos se puede aumentar:

a) Consagrándola en la ley, dentro de marcos adecuados;

b) Velando por que se hagan cumplir las normas de asignación y facilitando información con carácter periódico en los niveles local y subnacional del gobierno sobre cómo se deben efectuar los ingresos;

c) Estableciendo vías legales para supervisar el uso de los ingresos;

d) Estableciendo mecanismos eficaces de transmisión de información a las comunidades locales y las regiones, así como a nivel nacional, para comunicar las prioridades y necesidades y evaluar e informar sobre la eficacia en el uso de los ingresos;

e) Desarrollando mecanismos adecuados de comunicación entre las instituciones responsables de la gestión de los ingresos a distintos niveles y promoviendo la comunicación entre ellas;

f) Desarrollando la capacidad local de gestión de ingresos.

65. Los gobiernos pueden fomentar la contribución local de la minería al desarrollo sostenible:

a) Reconociendo los derechos de propiedad sobre la tierra de las comunidades, en particular de las poblaciones indígenas, y garantizando el acceso de las comunidades locales al ordenamiento jurídico y administrativo sobre los derechos de propiedad sobre la tierra;

b) Estableciendo y aplicando un marco jurídico que favorezca una participación significativa de las comunidades locales y los grupos desfavorecidos en la toma de decisiones referentes a la minería;

c) Alentando a las organizaciones no gubernamentales a aumentar la capacidad de las comunidades locales para conocer sus derechos y colaborar con las empresas mineras durante la ejecución de proyectos;

d) Estableciendo y aplicando sistemas de recursos jurídicos para las comunidades afectadas, además de la promoción de mecanismos de arreglo directo entre las empresas y las comunidades afectadas.

66. Muchos expertos opinan que para mejorar la gobernanza en el sector se debe considerar seriamente la cuestión de los conflictos de intereses en el seno del gobierno y los organismos reguladores. Se ha señalado que el hecho de que el personal capacitado de los departamentos gubernamentales tenga la oportunidad de ocupar cargos más lucrativos en la industria al separarse del servicio es causa de corrupción y conflictos de interés en los países desarrollados y en desarrollo por igual. Los efectos negativos de esto pueden ser más acentuados donde la capacidad del gobierno ya es limitada.

VI. Fomento y fortalecimiento de la capacidad nacional

67. La cuestión de la capacidad suficiente de los gobiernos se plantea durante todo el ciclo vital de las operaciones mineras. En muchos países, incluidos los países desarrollados, la existencia de deficiencias de capacidad en el gobierno ha sido señalada como uno de los principales impedimentos para el logro de resultados más favorables. Los gobiernos deben incrementar su capacidad para inventariar sus recursos minerales, tratar con las empresas en condiciones equitativas, elaborar leyes y reglamentos para el sector minero, hacer cumplir la reglamentación ambiental y social, dar seguimiento a las repercusiones económicas, sociales y ambientales de las actividades mineras y gestionar los ingresos generados por la minería.

68. De manera más general y lo que es tal vez más importante, los gobiernos también deben ser capaces de elaborar y ejecutar planes de desarrollo con objeto de aprovechar plenamente las actividades mineras y los recursos minerales para crear riqueza en otros sectores que permanezca después del cierre de la mina. Esto incluye la creación de vínculos bidireccionales entre las actividades mineras y el resto de la economía. En muchos países esto supone fortalecer las instituciones que tienen capacidad para elaborar tales planes.

69. Un primer ámbito en el que se han detectado carencias es la necesidad de reforzar la capacidad técnica, jurídica y fiscal de los funcionarios públicos, con vistas a mejorar la capacidad de los gobiernos de negociar tratos equitativos con las empresas multinacionales. La comunidad internacional podría apoyar este objetivo. Una opción podría ser la creación de una masa crítica de expertos especializados, que se podría compartir, por ejemplo en el plano regional. Las ONG podrían prestar apoyo a los países pequeños que carecen de recursos adecuados para capacitar personal suficiente. En términos más generales, existe la necesidad de desarrollar la capacidad global de los sistemas jurídicos y administrativos nacionales de supervisar y vigilar los contratos de inversión a gran escala.

70. También es fundamental incrementar la capacidad institucional de gestión de los ingresos generados por los minerales, incluso a nivel subnacional cuando proceda. Ya existe una cooperación internacional en este ámbito. Por ejemplo, el Instituto noruego de petróleo para el desarrollo presta asesoramiento y servicios de desarrollo de la capacidad de gestión macroeconómica de los ingresos procedentes de las industrias extractivas.

71. Debería existir capacidad suficiente en los niveles nacional y subnacional de gobierno para hacer cumplir las leyes y reglamentaciones relativas a la salud, la seguridad en el trabajo y el medio ambiente. Debe reforzarse la capacidad de valorar las evaluaciones del impacto ambiental y social, así como de darles seguimiento en las fases posteriores de los proyectos. También es importante que se pague una remuneración adecuada al personal encargado de hacer cumplir la ley a fin de evitar el éxodo de personal de los organismos correspondientes. En muchos países existe la necesidad de fortalecer la capacidad de las autoridades nacionales y locales para gestionar y eliminar en condiciones de seguridad los desechos producidos por el sector minero.

72. Existe margen para que las instituciones internacionales, así como los organismos de cooperación bilateral, regional o subregional, presten apoyo a los gobiernos, particularmente en materia de:

- a) Identificación e inventario de los recursos mineros nacionales;
- b) Prestación de servicios de formación y desarrollo de la capacidad para el cierre y la rehabilitación de minas;
- c) Asistencia técnica y capacitación para ayudar a los países a desarrollar su capacidad de cumplir con los requisitos de la Iniciativa para la transparencia en las industrias extractivas y otras iniciativas en pro de la transparencia, en ámbitos relacionados con la vigilancia de las actividades mineras y comerciales, el cumplimiento de la ley y la lucha contra las redes de contrabando y comercio ilícito de diamantes y oro;
- d) Apoyo a la redacción de códigos de minería, incluso para la minería artesanal y a pequeña escala, la incorporación de los convenios básicos de la OIT y otros instrumentos internacionales en la legislación nacional y a la legislación ambiental aplicable a las actividades mineras, incluidas evaluaciones ambientales y sociales integradas.

VII. El camino a seguir

73. Según se examina en el presente informe, se han producido diversos cambios importantes en el sector minero desde la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de 2002. Se han logrado progresos en la transparencia y hacia la buena gobernanza del sector. Muchas empresas importantes han hecho suyas directrices y principios claros de carácter progresivo como marco para sus operaciones, al tiempo que han procurado aprovechar los recursos más eficazmente. Las normas que están siendo adoptadas por el sector financiero y los mercados de capital pueden contribuir a aumentar la transparencia y a garantizar que se tenga debidamente en cuenta el bienestar de las poblaciones afectadas por las operaciones mineras.

74. Estos avances en distintos ámbitos no deben ocultar las deficiencias que aún persisten. Con toda probabilidad muchos países podrían mejorar la contribución hecha por sus recursos naturales a la economía nacional. Es necesario seguir adoptando medidas para aumentar la transparencia de los gobiernos frente a la ciudadanía respecto de las actividades mineras y los ingresos que generan. También es necesario seguir avanzando en relación con la divulgación de información, el respeto de los derechos humanos, los derechos de propiedad sobre tierras y los medios de sustento de las poblaciones locales e indígenas, las repercusiones ambientales y sociales de las actividades mineras y, en general, las relaciones entre los gobiernos, las empresas y la ciudadanía. Es fundamental abordar las deficiencias de capacidad de los gobiernos nacionales en todos estos aspectos.

75. El reto para la comunidad internacional es hallar medios eficaces de ayudar a los países a aprovechar sus recursos naturales al máximo. Esto se puede lograr mediante la cooperación técnica, el intercambio de buenas prácticas e iniciativas internacionales en pro de la transparencia. Durante las deliberaciones de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible en su 18º período de sesiones, se propuso que se examinara una iniciativa mundial para la minería sostenible, que abarcara esferas como la facilitación del diálogo sobre políticas, la definición de normas de productos, la promoción de un comportamiento responsable y la transparencia, y el fomento de un mayor rendimiento de los recursos y el reciclaje. En el 18º período de sesiones también se hizo referencia a la cooperación internacional para impulsar medidas encaminadas a fortalecer la gobernanza, la transparencia y la rendición de cuentas en el sector público, fomentar las capacidades técnicas y de gestión; desarrollar nuevas tecnologías mineras, promover la inversión y la transferencia de tecnología y asegurar la rehabilitación, así como la distribución de los beneficios.
