



# GOBERNANZA DE LOS RECURSOS MINERALES EN EL SIGLO XXI

## Orientar las industrias extractivas hacia el desarrollo sostenible

### CONOCIMIENTOS CLAVE PARA ENCARGADOS DE LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS Y RESPONSABLES EMPRESARIALES

- Los minerales y los metales respaldan las economías nacionales, proporcionan materias primas clave para las actividades industriales y son insumos para casi todos los sectores de la economía mundial. La extracción de minerales y metales abarca una gama muy diversa y mundialmente extendida de actividades, desde minas artesanales informales y a veces ilegales, hasta operaciones mineras industriales de gran tamaño y altamente mecanizadas.
- Los recursos extractivos seguirán desempeñando un papel central para impulsar la economía mundial, a pesar de los esfuerzos por desvincular las economías del uso de recursos naturales y conducirlos hacia un mayor reciclaje. Es probable que la demanda se vea impulsada por las economías emergentes con poblaciones en expansión, el crecimiento de la clase media mundial, la urbanización y el cambio tecnológico, incluida una transición mundial hacia tecnologías de producción de energía con bajas emisiones de carbono.
- Las repercusiones ambientales de la minería, que en muchos casos son severas y duraderas, ponen de manifiesto la necesidad de equilibrar cuidadosamente las actividades de extracción con la gestión de otros recursos naturales valiosos (incluidos los ecosistemas y la biodiversidad) y los derechos de la población y las comunidades locales.
- En el contexto del aumento de la demanda a largo plazo de minerales y metales (que va a la par de una financierización mundial de los mercados de productos básicos, riesgos ambientales y la disminución de la aceptación social de la minería a cielo abierto a gran escala), existe un riesgo considerable de una volatilidad de precios en el sector extractivo. Esto podría obstaculizar los esfuerzos de los países ricos en minerales orientados a administrar sus recursos de una manera que permita obtener beneficios duraderos para las sociedades y las economías, y ejercer una gobernanza más amplia del desarrollo.
- La demanda de minerales y metales primarios podría reducirse significativamente mediante una serie de enfoques de “economía circular”, entre los que figuran el ecodiseño; el reciclaje, la renovación y la reutilización; y el desarrollo de fuentes secundarias de recursos minerales y metálicos (por ejemplo, residuos de la extracción minera y desechos industriales).
- La toma de decisiones en el sector extractivo reposa en una compleja gama de marcos de gobernanza e iniciativas que operan a múltiples escalas. Esta complejidad se ve agravada por cadenas de valor de los minerales altamente globalizadas, caracterizadas por la participación de diversos actores de la administración pública, el sector privado y la sociedad civil. Existe una necesidad urgente de coordinar y reformar este panorama de la gobernanza para hacer frente a desafíos persistentes, entre los que figuran, entre otros: la volatilidad de los precios de los productos básicos y de los mercados financieros de productos básicos; el carácter de enclave de la minería cuyos vínculos con otros sectores económicos son débiles; los efectos perturbadores del cambio tecnológico en el empleo y las adquisiciones locales; las discrepancias entre los derechos oficialmente reconocidos a los recursos minerales y las necesidades y medios de vida de las comunidades locales; la evaluación y gestión inadecuadas de los efectos del sector en el entorno natural y otros activos; y los riesgos sociopolíticos y geopolíticos de la minería a escala local, nacional y mundial.
- La necesidad de una reforma de la gobernanza del sector extractivo se puso de relieve y se vio impulsada con la adopción en 2015 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que incluye los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y 169 metas conexas. Un número creciente de análisis hace hincapié en que un sector extractivo bien gestionado puede promover la consecución de los ODS y las metas, tanto en los países interesados como en el plano mundial. Los ODS y las metas se han convertido en el marco de organización de la cooperación mundial para el desarrollo, y son fundamentales para enmarcar los debates sobre el futuro del sector extractivo.
- Un número cada vez mayor (superior a 80) de marcos e iniciativas de gobernanza se centran en la aplicación de subconjuntos superpuestos de esta visión del desarrollo mundial, pero en la actualidad no se ejecutan de manera suficientemente coordinada o integrada. En este contexto resulta necesario un marco que permita, en cada eslabón de las cadenas de valor globalizadas, que todas las partes interesadas del sector extractivo evalúen la compatibilidad de su toma de decisiones con los ODS y las metas.

## CONOCIMIENTOS CLAVE PARA ENCARGADOS DE LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS Y RESPONSABLES EMPRESARIALES

Los encargados de la formulación de políticas y los responsables empresariales deberán incorporar las siguientes prioridades en su toma de decisiones:

- Formular y definir un marco de licencia de desarrollo sostenible para operar destinado al sector extractivo, que comprenda principios, opciones normativas y mejores prácticas basados en el consenso, que sean compatibles con los ODS y las metas, y con las prioridades, obligaciones y normas pertinentes en el plano local, nacional e internacional. La licencia de desarrollo sostenible para operar no está diseñada para servir de licencia en un sentido de obligación. En cambio, amplía el concepto de licencia social para operar, muy utilizado, de modo que pueda funcionar como un punto de referencia normativo orientado hacia el logro del desarrollo sostenible.
- Empezar el análisis de las deficiencias de la licencia de desarrollo sostenible para operar y la reforma de la gobernanza con miras a definir vías nacionales y/u organizativas para aplicar la licencia, en particular mediante la actualización y adaptación de las visiones, políticas, estrategias, leyes, reglamentaciones y prácticas existentes. Entre las principales deficiencias en materia de gobernanza figuran las siguientes:
  - ◇ **Una política coherente de minerales importantes para el desarrollo** – es necesario desplegar mayores esfuerzos para encontrar opciones normativas para determinados minerales (como arena y grava, sal, yeso y piedra ornamental) que representan alrededor del 84% de todos los productos básicos extraídos en términos de volumen. A pesar de su importancia para el desarrollo económico, los marcos jurídicos y reglamentarios sobre los minerales importantes para el desarrollo de muchos países siguen siendo poco claros, lo que da lugar a una extracción no gestionada y una amplia gama de resultados negativos para el desarrollo.
  - ◇ **Transparencia y rendición de cuentas** - las medidas referentes a la transparencia y la rendición de cuentas del sector se han centrado masivamente en la transparencia financiera, y se ha prestado relativamente menos atención al refuerzo de la transparencia acerca de las repercusiones sociales y ambientales. Entre las innovaciones prometedoras para subsanar esta deficiencia normativa figuran protocolos armonizados de presentación de informes y procesos de múltiples interesados que se centran en la creación de conocimientos desde la base para fomentar la confianza, en particular con las comunidades de la minería artesanal y a pequeña escala.
  - ◇ **Planificación integrada del desarrollo para la minería** - la gobernanza de los recursos minerales en todo el mundo se caracteriza a menudo por la falta de un enfoque de “nexo” que optimice los flujos de beneficios tanto de los minerales como de otras reservas de capital natural (incluidos los ecosistemas y la biodiversidad). En muchos países existe una necesidad apremiante de establecer y fortalecer marcos jurídicos y normativos, a fin de facilitar una planificación integrada y holística para el desarrollo de los recursos naturales.
- ◇ **Aprovechamiento de los recursos minerales para apoyar el desarrollo diversificado** - en muchos países ricos en recursos existe una necesidad urgente de interconectar la gobernanza de la minería con la de otros sectores económicos, con miras a encontrar vías de desarrollo estratégicamente planificadas que acaben con los enclaves centrados en la exportación, y promuevan la creación de valor añadido, la industrialización impulsada por los recursos, y una transformación económica que sea a la vez inclusiva y equitativa.
- ◇ **Cooperación reforzada entre países exportadores e importadores** – existen oportunidades normativas para fortalecer tanto la estabilidad del suministro de minerales a largo plazo como una mayor sostenibilidad por medio de la cooperación internacional entre países exportadores e importadores de recursos. Los acuerdos internacionales relativos al sector extractivo podrían promover el desarrollo sostenible mediante una serie de respuestas normativas, entre las que se cuentan el reconocimiento de normas no discriminatorias para la producción, incentivos arancelarios y comerciales de otro tipo para fomentar el cumplimiento de las normas, y mecanismos para canalizar una mayor inversión en minería sostenible y actividades de valor añadido.
- **Debatir y examinar** medidas prácticas para mejorar la arquitectura de la gobernanza internacional de la minería y el desarrollo sostenible. Los componentes clave de esta arquitectura podrían comprender los siguientes:
  - ◇ Negociación formal, en los foros existentes, de un consenso internacional sobre el contenido normativo y la estructura de la licencia de desarrollo sostenible para operar. Tales esfuerzos podrían basarse en las aportaciones de expertos de un “Panel de alto nivel sobre minería para el desarrollo sostenible”, y deberán incluir el diálogo entre otras iniciativas pertinentes (tales como la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas, los Principios del Ecuador, Global Reporting Initiative, la Iniciativa para el desarrollo responsable de materiales, y muchas otras) para coordinar sus respectivas actividades, según corresponda.
  - ◇ Nuevos mecanismos de coordinación internacional (por ejemplo, un organismo internacional de recursos minerales) que permitan compartir de forma transparente los datos geológicos, sociales, ambientales y económicos pertinentes.
  - ◇ Acuerdos bilaterales y plurilaterales entre gobiernos sobre la seguridad del suministro de materias primas y el desarrollo impulsado por los recursos.
  - ◇ Presentación periódica de informes sobre el progreso hacia el logro del desarrollo sostenible, mediante un examen mundial de la “situación del sector extractivo” o un proceso equivalente.

Para más información, póngase en contacto con la Secretaría del Panel Internacional de Recursos en la dirección de correo electrónico siguiente: [resourcepanel@unep.org](mailto:resourcepanel@unep.org)

El informe completo y el resumen para los encargados de formular políticas pueden descargarse en el siguiente enlace: <http://www.resourcepanel.org/reports/mineral-resource-governance-21st-century>.