



Distr. general
19 de noviembre de 2020

Español
Original: inglés



Asamblea de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente

Asamblea de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente
del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
Quinto período de sesiones

Nairobi (en línea), 22 a 26 de febrero de 2021*
Tema 5 del programa provisional**

Cuestiones de política y gobernanza ambientales a
escala internacional

Progresos en la aplicación de la resolución 4/19 sobre la gobernanza de los recursos minerales

Informe de la Directora Ejecutiva

Introducción

1. En su resolución 4/19, relativa a la gobernanza de los recursos minerales, la Asamblea de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) solicitó a la Directora Ejecutiva del PNUMA que, sobre la base de informes como los elaborados por el Grupo Internacional de Recursos, el PNUMA/la Base de Datos sobre Recursos Mundiales (GRID)-Ginebra y GRID-Arendal, entre otros, recabara información sobre prácticas sostenibles, determinara las lagunas en los conocimientos y las opciones de estrategias de aplicación, e hiciera una sinopsis de las evaluaciones existentes de diferentes iniciativas de gobernanza y criterios sobre la ordenación sostenible de los recursos minerales y metales.
2. El presente informe describe los progresos logrados en la aplicación de la resolución 4/19 al término de una serie de 23 reuniones consultivas, que congregaron a más de 1.200 representantes de los Estados miembros, incluso por conducto de las entidades de enlace nacionales del PNUMA, así como a grupos principales y otros interesados, para determinar las mejores prácticas y las lagunas en los conocimientos, evaluar las opciones de gobernanza y examinar los elementos comunes de interés para las próximas fases del programa de gobernanza de los recursos minerales. Los resultados del proceso de consulta sirvieron de base para elaborar las recomendaciones y las medidas propuestas que fueron presentadas a la Asamblea sobre el Medio Ambiente para su examen. El informe también describe los progresos logrados por el PNUMA en las esferas temáticas abordadas en los informes mencionados en la resolución, a saber, sobre las cuestiones de la gestión de residuos de la extracción minera, la arena y la sostenibilidad, y la gobernanza de los recursos minerales en el siglo XXI.

* De conformidad con la decisión adoptada en la reunión de la Mesa de la Asamblea de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente, celebrada el 8 de octubre de 2020, y la reunión conjunta de las Mesas de la Asamblea sobre el Medio Ambiente y el Comité de Representantes Permanentes celebrada el 1 de diciembre de 2020, se prevé que el quinto período de sesiones de la Asamblea se levante el 23 de febrero de 2021 y se reanude como reunión presencial en febrero de 2022.

** UNEP/EA.5/1/Rev.1.

I. Progresos en la aplicación de la resolución 4/19

A. Proceso consultivo sobre la gobernanza de los recursos minerales

3. En respuesta a la solicitud formulada en el párrafo 4 de la resolución 4/19, el PNUMA colaboró con un asociado técnico, el Instituto de Minerales Sostenibles de la Universidad de Queensland, en la aplicación de la resolución. Se han asignado aproximadamente 186.000 dólares de los Estados Unidos de los recursos del Fondo para el Medio Ambiente a las actividades descritas en el presente informe. El Gobierno de Suiza aportó financiación extrapresupuestaria para apoyar la aplicación de la resolución, incluidas las actividades descritas anteriormente y la labor en curso hasta febrero de 2021.

4. Antes de una serie de reuniones consultivas, se elaboró y distribuyó en los seis idiomas oficiales de las Naciones Unidas un documento de debate¹ en el que se exponía el contexto de la resolución 4/19, se resumían las tendencias mundiales, se presentaban las principales conclusiones de los estudios fundamentales y se formulaban preguntas para la consulta. El documento fue descargado más de 6.000 veces. Se prepararon dos podcasts: uno sobre el papel de la Asamblea de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y la resolución 4/19, y otro sobre la cuestión de los residuos de la extracción minera y la Norma Industrial Mundial sobre la Gestión de Residuos de la Extracción Minera. Los podcasts fueron transmitidos casi 900 veces.

5. Tras esos esfuerzos iniciales, el PNUMA elaboró una hoja de ruta estratégica sobre la celebración de consultas con el fin de determinar las mejores prácticas y las lagunas en los conocimientos, evaluar las opciones de gobernanza y examinar los elementos comunes de interés para las próximas fases. Un total de 1.237 participantes de 123 países se sumaron a alguna de las 22 reuniones consultivas virtuales celebradas entre julio y noviembre de 2020. Las reuniones se celebraron en los idiomas oficiales de las Naciones Unidas en los cinco siguientes formatos: a) reuniones informativas con los Gobiernos de los Estados miembros destinadas a presentarles la resolución y ofrecerles una visión general del proceso de consulta; b) consultas subregionales, incluidas presentaciones sobre los estudios fundacionales y una discusión abierta sobre las cuestiones básicas de las consultas; c) consultas regionales en las que se presentaron y afinaron los resultados de las consultas subregionales; d) consultas mundiales en las que se presentaron y examinaron resúmenes de cada una de las actividades regionales; y e) una reunión de representantes de iniciativas de gobernanza de los recursos minerales. Además, se celebró un Diálogo del Nexo sobre la gobernanza de los recursos minerales, organizado por el Grupo de Gestión Ambiental de las Naciones Unidas en colaboración con el PNUMA para alentar la coordinación sobre el tema en todo el sistema de las Naciones Unidas. Todo el proceso fue abierto e inclusivo y contó con la participación no solo de los Gobiernos, sino también de los asociados del sistema de las Naciones Unidas y de las organizaciones multilaterales, así como de instituciones de expertos y de representantes de los círculos académicos y la sociedad civil. En total, se recibieron 111 comunicaciones, en forma de encuesta electrónica y respuestas escritas a las preguntas presentadas en el marco de la discusión, de interesados de 61 países, incluidas 37 comunicaciones escritas de Estados miembros. Puede encontrarse información detallada sobre el proceso de consultas en la sección dedicada al tema en el sitio web de la Asociación de Conocimientos sobre el Crecimiento Ecológico².

6. La participación de los Gobiernos y los interesados en las actividades realizadas en virtud de la resolución y el amplio proceso de intercambio sobre mejores prácticas y experiencias crearon un entorno propicio para profundizar en la cooperación internacional sobre el tema. En las consultas se expresó la preferencia por modalidades distributivas de gestión de los recursos que promuevan la coherencia y la armonización de las acciones a todos los niveles. Los participantes señalaron que esos enfoques podían consistir en desarrollar las instituciones existentes e iniciativas de gobernanza de múltiples interesados, así como en incorporar aspectos fundamentales a las leyes e instrumentos normativos nacionales con el apoyo de la cooperación, la coordinación y el fomento de la capacidad internacionales.

7. Los participantes en las consultas también expresaron su preocupación en relación con la capacidad de gobernanza a todos los niveles (desde el nivel comunitario hasta el internacional) y con respecto a varios temas. La falta de actividades de desarrollo de la capacidad fue considerada como un obstáculo fundamental para las aspiraciones de las iniciativas existentes de gobernanza de los recursos minerales. Algunas de las cuestiones planteadas más apremiantes guardan relación con la minería

¹ Puede consultarse en www.greengrowthknowledge.org/research/discussion-paper-regional-consultations-implementation-united-nations-environment-assembly.

² Puede consultarse en <https://greengrowthknowledge.org/initiatives/unea4-mrg>.

artesanal y en pequeña escala; la transparencia y la rendición de cuentas; la diligencia debida ambiental; la gestión de residuos de la extracción minera; los procesos holísticos de evaluación y aprobación de proyectos; el papel del sector financiero; y la inclusión de las comunidades locales, los pueblos indígenas, las mujeres y los grupos vulnerables. Los participantes expresaron su preocupación por las violaciones de los derechos humanos sufridas por personas que llamaban la atención de la opinión pública sobre los daños ambientales provocados en el sector de los minerales y subrayaron la importancia de eliminar los obstáculos a la inclusión en la adopción de decisiones sobre la minería. También plantearon la importancia de desarrollar la circularidad e incorporarla a las cadenas de valor de la minería y destacaron la necesidad de ampliar el enfoque de la gobernanza de los recursos minerales para incluir los minerales de desarrollo destinados al consumo interno, como los materiales de construcción y los minerales industriales.

8. Durante las consultas también se presentaron varias buenas prácticas. Numerosos participantes veían en las iniciativas internacionales centradas en los derechos humanos y el desarrollo³ y en la diligencia debida⁴ un sólido marco de orientación para elaborar iniciativas y planes más específicos. Los participantes consideraron la Norma Industrial Mundial sobre la Gestión de Residuos de la Extracción Minera como un avance importante y reclamaron que fuera aplicada de manera eficaz. Destacaron el valor de intercambiar información relativa a iniciativas y colaboraciones existentes con vistas a propiciar su adaptación y reproducción.

B. Gestión de residuos de la extracción minera

9. A raíz de la muerte de 270 personas en el catastrófico accidente del depósito de residuos de la extracción minera de Vale Córrego do Feijão, cerca de Brumadinho (Brasil), el 25 de enero de 2019, el PNUMA, los Principios de Inversión Responsable y el Consejo Internacional de Minería y Metales convocaron conjuntamente el Examen Mundial de Residuos de la Extracción Minera. El examen, financiado por el Consejo Internacional de Minería y Metales, fue anunciado el 27 de marzo de 2019 con el objetivo de establecer una norma internacional sobre depósitos de almacenamiento de residuos de la extracción minera. El 24 de abril de 2019 se nombró a un presidente independiente, Bruno Oberle, para que supervisara el examen, con el apoyo de un grupo de expertos de siete miembros y un grupo asesor de múltiples interesados de 15 miembros.

10. Tras un proceso de consultas públicas⁵, el 5 de agosto de 2020 fue presentada la Norma Industrial Mundial sobre la Gestión de Residuos de la Extracción Minera. La Norma se aplica a los depósitos de almacenamiento de residuos de la extracción minera tanto actuales como futuros y aborda cuestiones como las personas afectadas por los proyectos; la base de conocimientos sociales, económicos y ambientales; el diseño, la construcción, la explotación, el mantenimiento, la vigilancia y el cierre de los depósitos; la gestión y la gobernanza; la preparación y respuesta frente a emergencias; y la divulgación pública y la rendición de cuentas. La presentación virtual contó con la asistencia de más de 1.500 personas y la Norma ha sido descargada 5.948 veces del sitio web del Examen Mundial de Residuos de la Extracción Minera.

11. Entretanto, en enero de 2020, GRID-Arendal inauguró el Portal mundial sobre residuos de la extracción minera, un compendio de información en línea sobre depósitos de almacenamiento de residuos mineros⁶. Los datos del portal proceden de una solicitud de divulgación de información anunciada el 5 de abril de 2019 por la Junta de Pensiones de la Iglesia de Inglaterra y el Consejo de Ética de los Fondos Nacionales de Pensiones de Suecia, en nombre de 112 inversores, que representaban 14 billones de dólares en activos gestionados⁷. La información divulgada aportó nuevos datos sobre más de 1.800 depósitos de residuos mineros que contenían 44.540 millones de metros cúbicos de residuos, lo que corresponde aproximadamente al 30 % de la producción mundial de minerales. GRID-Arendal recibió apoyo presupuestario de la Junta de Pensiones de la Iglesia de Inglaterra, el Consejo de Ética de los Fondos Nacionales de Pensiones de Suecia y del PNUMA para desarrollar el portal, al que han accedido más de 12.000 personas.

³ Como los Principios rectores sobre las empresas y los derechos humanos: puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para “proteger, respetar y remediar”, los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

⁴ Como los marcos de diligencia debida de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos.

⁵ Para más información, véase <https://globaltailingsreview.org>.

⁶ Para más información, véase <https://tailing.grida.no>.

⁷ La solicitud fue formulada en el contexto de la Iniciativa Inversora de Seguridad de la Minería y los Residuos de la Extracción Minera.

C. Arena y sostenibilidad

12. El PNUMA/GRID-Ginebra siguió trabajando sobre la arena con vistas a impulsar cambios en las prácticas insostenibles de extracción y uso de arena. Esta labor contribuye a hacer efectiva la resolución y atiende una recomendación clave del informe de 2019 del PNUMA/GRID-Ginebra titulada *Sand and Sustainability: Finding New Solutions for Environmental Governance of Global Sand Resources*⁸ (“Las arenas y la sostenibilidad: Búsqueda de nuevas soluciones para la gobernanza ambiental de los recursos areneros mundiales”), a saber, la de desarrollar una visión integral de la cadena de valor de la arena. El PNUMA/GRID-Ginebra ha centrado su labor en la promoción de la concienciación, la innovación en materia de vigilancia y el diálogo sobre la gobernanza de la arena y ha llevado a cabo una evaluación preliminar de la terminología y la clasificación de los datos relativos a la extracción, el transporte y la utilización de arena, grava y roca triturada. El PNUMA/GRID-Ginebra también coorganizó un grupo de alto nivel sobre la gobernanza de la arena el 13 de octubre de 2020 en colaboración con la Asociación de Conocimientos sobre el Crecimiento Ecológico. La labor relativa a la sostenibilidad y los recursos mundiales de arena cuenta con apoyo extrapresupuestario del Gobierno de Suiza.

D. La gobernanza de los recursos minerales en el siglo XXI

13. El 17 de febrero de 2020, el Panel Internacional de Recursos publicó el informe titulado *Gobernanza de los recursos minerales en el siglo XXI: Orientar las industrias extractivas hacia el desarrollo sostenible*⁹. Según el informe, el sector minero conlleva tanto oportunidades de avance como riesgos para el desarrollo sostenible, en particular en los países de bajos ingresos. En el informe se establece la cartografía de los marcos de gobernanza internacional existentes y las iniciativas destinadas a mejorar la gestión sostenible de los recursos minerales. El informe completo ha sido descargado 5.474 veces y el resumen destinado a los responsables de la formulación de políticas otras 5.139 veces.

II. Recomendaciones y medidas propuestas

A. Intensidad material de la recuperación posterior a la pandemia de la enfermedad por coronavirus (COVID-19)

14. Los minerales, en particular en el contexto del desarrollo de las infraestructuras, y los metales vinculados a las energías renovables desempeñarán un papel importante en los paquetes de estímulo ligados a las infraestructuras con vistas a reconstruir para mejorar tras la pandemia de la enfermedad por coronavirus (COVID-19). El abastecimiento de esos minerales en cadenas de suministro de minerales sostenibles y responsables, en particular de compuestos minerales, podría desempeñar un papel importante a la hora de “reconstruir para mejorar”. En ese contexto, la Asamblea sobre el Medio Ambiente tal vez deseará solicitar al PNUMA que convoque un diálogo sobre el papel de los recursos minerales a la hora de “reconstruir para mejorar”, una vez haya quedado atrás la pandemia de COVID-19. Cabe potenciar ese diálogo desplegando esfuerzos paralelos destinados a examinar: a) el papel del sector de los minerales, especialmente de los materiales de construcción, en la planificación y la recuperación en casos de desastre; y b) el fortalecimiento de las normas técnicas y de sostenibilidad de los bancos de desarrollo relativas al abastecimiento de materiales de construcción, incluida la arena.

B. Plataformas de cooperación y fomento de la capacidad

15. A fin de acelerar las medidas relativas a la gobernanza sostenible de los minerales, la Asamblea sobre el Medio Ambiente tal vez deseará alentar a los Estados miembros a que pongan a punto e impulsen, con el apoyo del PNUMA y en cooperación con otras organizaciones pertinentes, mecanismos para mejorar la aplicación de las iniciativas de gobernanza existentes, intercambiar conocimientos a través de las fronteras regionales e internacionales y mejorar las conexiones entre los diferentes grupos de interesados directos en toda la cadena de suministro de minerales¹⁰. Se podría considerar la posibilidad de:

⁸ Puede consultarse en <https://wedocs.unep.org/handle/20.500.11822/28163>.

⁹ Puede consultarse en <https://www.resourcepanel.org/reports/mineral-resource-governance-21st-century>.

¹⁰ Por ejemplo, los ministerios de medio ambiente y de minería, las empresas mineras, los financieros, los fabricantes, las organizaciones de la sociedad civil, los grupos afectados y otros.

- a) Establecer un grupo de trabajo intergubernamental sobre el desarrollo sostenible de los minerales y los metales para determinar prioridades con vistas a actuaciones futuras y promover temas específicos;
- b) Extender y regionalizar los foros existentes ampliando la participación para abarcar los ministerios de medio ambiente y minería; la representación y la participación a nivel ministerial; la asociación con comunidades económicas regionales; y un mayor diálogo entre los productores, los financieros y los consumidores;
- c) Dialogar con los Estados miembros e iniciativas de gobernanza de múltiples interesados para establecer normas mínimas¹¹, que deberían adoptar un enfoque holístico y de derechos humanos y tomar en consideración aspectos de transparencia y responsabilidad eficaces, y podrían incluir modalidades de recursos jurídicos y normas mínimas de distribución de beneficios a nivel comunitario;
- d) Establecer un mecanismo de financiación para potenciar las actividades de fomento de la capacidad, intercambio de conocimientos y cooperación entre Estados miembros y otros interesados en la gobernanza de los recursos minerales.

C. Gestión de residuos de la extracción minera

16. La Norma Industrial Mundial sobre la Gestión de Residuos de la Extracción Minera fue reconocida como un avance significativo en la gobernanza de los residuos de la extracción minera, con potencial para mejorar la seguridad y los resultados ambientales. La Asamblea de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente tal vez deseará:

- a) Destacar la importancia de establecer una entidad independiente que supervise, apoye y garantice la aplicación de la Norma;
- b) Alentar a los Estados miembros a que prioricen el desmantelamiento, la eliminación y la rehabilitación de los depósitos inseguros, en particular los que no cuenten con un propietario que se haga responsable de ellos;
- c) Alentar la cooperación constante entre los organismos de las Naciones Unidas y los interesados pertinentes con vistas a fortalecer la gobernanza de los residuos de la extracción minera y solicitar a la Directora Ejecutiva del PNUMA que reúna y encargue nuevas investigaciones sobre innovaciones en la gestión, la reducción, el reciclado y la reutilización de esos residuos, en particular acerca de la posibilidad de reutilizar residuos benignos como alternativa a la arena y la grava naturales en los sectores de la construcción y la rehabilitación de tierras, y que siga desarrollando el Portal mundial sobre residuos de la extracción minera para mejorar el acceso a la información.

D. Armonización y coordinación de las iniciativas de gobernanza

17. A fin de racionalizar el diálogo entre las iniciativas de gobernanza de los minerales, así como entre los interesados en general, la Asamblea sobre el Medio Ambiente tal vez deseará alentar y formalizar los debates sobre la coordinación y armonización de esas iniciativas. Cabría estudiar opciones para incorporar o ampliar nuevas áreas de gobernanza, en especial un mayor alcance de las cuestiones ambientales, con el fin de mejorar la gobernanza holística del sector. Cabría explorar más a fondo los siguientes aspectos, entre otros:

- a) El diálogo entre los Estados miembros y los asociados acerca de diversas posibilidades de incorporar las iniciativas voluntarias existentes a la legislación e instrumentos normativos nacionales;
- b) Las iniciativas cooperativas de fomento de la capacidad, centradas en “construir desde abajo” para reducir las asimetrías de poder en la base de suministro;
- c) El desarrollo y la aplicación de un enfoque armonizado en relación con la auditoría de las iniciativas de gobernanza existentes con vistas a lograr mayores cotas de eficiencia y coherencia;
- d) El intercambio de información para habilitar a los consumidores, accionistas y otros interesados a tomar decisiones informadas¹².

¹¹ En el espíritu de las normas laborales de la Organización Internacional del Trabajo y las normas de rendimiento de la Corporación Financiera Internacional.

¹² Por ejemplo, utilizando las conclusiones del informe del PNUMA titulado *Sustainability in the Mining Sector: Current Status and Future Trends*, publicado en 2020 con el apoyo financiero del Gobierno de Suiza, que aportó una contribución de 75.000 francos suizos (aproximadamente unos 75.346 dólares).

E. Minería artesanal y en pequeña escala

18. La Asamblea de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente tal vez deseará:

a) Alentar a los Estados miembros a que tomen medidas y adapten al contexto local la Declaración Mosi-oa-Tunya sobre la minería artesanal y en pequeña escala, la explotación de canteras y el desarrollo¹³;

b) Alentar a los Estados miembros y a otros interesados a que lleven a cabo investigaciones e intercambien conocimientos sobre la dimensión y la extensión geográfica del sector de la minería artesanal y en pequeña escala estableciendo censos nacionales;

c) Solicitar al PNUMA que colabore con otros organismos de las Naciones Unidas y otros órganos con vistas a explorar la posibilidad de elaborar una norma similar a los Principios del Ecuador, que apoye la financiación de la minería artesanal y en pequeña escala en pos de su transformación, y las opciones de fortalecer las asociaciones de minería artesanal y en pequeña escala a nivel internacional.

F. Reciclaje, reutilización y circularidad de los residuos de la minería

19. Se han mantenido debates sobre la aplicación de enfoques de la circularidad, pero se necesitan programas y proyectos específicos que desarrollen la labor anterior, apostando por un mayor compromiso sistémico a lo largo de las cadenas de suministro y de consumo de minerales e incorporando a todos los actores pertinentes. La Asamblea sobre el Medio Ambiente tal vez deseará alentar a los Estados miembros a que apoyen nuevas investigaciones y medidas normativas relativas a los residuos de la minería y la circularidad. Estos son algunos ejemplos posibles de áreas de investigación: el reciclaje y la reutilización de los residuos de la extracción minera y otros desechos y subproductos de la minería, la recuperación y el reprocesamiento de desechos (incluidos los procedentes de la minería artesanal y en pequeña escala), la reutilización de los desechos de demoliciones y la incorporación de opciones de reutilización de desechos a la planificación de las minas y a la planificación de los cierres.

G. Gobernanza a nivel nacional

20. Pese a la sustancial labor llevada a cabo para fortalecer las leyes sobre minerales, la Asamblea sobre el Medio Ambiente tal vez deseará alentar a los Estados miembros a que prosigan sus reformas jurídicas y apoyen la transformación sectorial adoptando leyes que incluyan aspectos de participación pública, reparación y compensación, transparencia, acuerdos comerciales, desarrollo de cadenas de valor y vínculos, controles del sector privado, esfuerzos de lucha contra la corrupción y responsabilidad ambiental a largo plazo. Los marcos jurídicos también deben extenderse a los minerales excavados o extraídos, procesados y utilizados a escala nacional, a menudo denominados minerales de desarrollo.

¹³ Para más información, véase www.greengrowthknowledge.org/research/mosi-oa-tunya-declaration-artisanal-and-small-scale-mining-quarrying-and-development.