

EL CIERRE Y LA SALIDA RESPONSABLE

Un requerimiento
para la justicia
ambiental y climática
en América Latina





EL CIERRE Y LA SALIDA RESPONSABLE

Un requerimiento para la justicia ambiental y climática en América Latina

Autoría

Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente (AIDA)

Redacción

Rosa Peña L.
José David Castilla
David Cañas
Javier Oviedo

Coordinación de contenido y edición

Liliana Ávila

Corrección de estilo

Sabina Ojeda
Víctor Quintanilla-Sangüeza

Diseño y diagramación

Matruska Estudio

Con el apoyo de:

SOMO - The Centre for Research on Multinational Corporations
Fundación Heinrich Böll
Oficina Bogotá, Colombia

El contenido de esta publicación es atribuible por completo a la Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente (AIDA)

La Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente (AIDA) es una organización regional que utiliza el derecho y la ciencia para proteger el ambiente y a las comunidades de América Latina y el Caribe, contribuyendo así a lograr justicia ambiental y climática en el continente.

Este informe —basado en entrevistas con actores clave y 12 casos de estudio— propone enfoques basados en el derecho y la ciencia para abordar el cierre y la salida responsable de los proyectos de extracción de combustibles fósiles, de minerales y de generación de energía. Contiene información de qué se entiende por cierre y salida de proyectos, de las obligaciones al respecto desde el derecho internacional, de cómo deben ser estos procesos, de quiénes deben participar en ellos y de los desafíos que implican en términos sociales, ambientales, económicos y de derechos humanos.

El contenido de esta publicación es atribuible por completo a la Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente (AIDA).



Con el apoyo de:



Introducción

Del porqué la relevancia de este asunto

04

Capítulo 1.

Estándares internacionales para el cierre y la salida de proyectos

16

Capítulo 2.

Gestión ambiental en la fase de cierre

35

Capítulo 3.

Propuesta de lineamientos para que los procesos de cierre garanticen los derechos de acceso en materia ambiental

42

Recomendaciones

51



Introducción

Del porqué la relevancia de este asunto

Ningún proyecto de extracción de recursos naturales (materia o energía) dura para siempre. Su vida útil está sujeta a muchas variables, que incluyen factores endógenos —como la cantidad de reservas de los recursos o la tasa de extracción— y factores exógenos —como las decisiones para atender la crisis climática, la disminución en la demanda, los problemas financieros, etc.— que condicionan el momento en que el proyecto debe cerrar o el momento en el cual un actor de su cadena de valor y de suministro debe salir. Sin importar la duración de la vida útil del proyecto o como pueda verse afectada, se debe contemplar un proceso de cierre responsable con el entorno natural y la sociedad, el cual tiene que ser deseado y promovido por todos los actores involucrados.

Este asunto es aún más relevante en el contexto de crisis climática que estamos viviendo, que hace urgente la puesta en marcha de medidas para gestionarla en el corto, mediano y largo plazo. Muchas de las acciones requeridas para cumplir con las metas de mitigación de gases de efecto invernadero (GEI) están relacionadas con la transición energética, la cual implica, en términos generales, al menos dos cosas: 1) la sustitución de los proyectos de extracción y uso de combustibles fósiles y 2) la promoción de energías renovables bajas en emisiones, que están asociadas a la extracción de minerales. En ambos escenarios, los temas de cierre y salida cobran una gran importancia. En el caso de los combustibles, es necesario incluir en los proyectos vigentes obligaciones concretas y exigibles en la materia. En el caso de los proyectos de energía renovable y de extracción de minerales para la transición, se debe incluir el cierre desde la etapa de planificación, pasando por la de prefactibilidad e integrarlo en las evaluaciones de impacto ambiental (EIA) y en etapas posteriores. La conversación sobre la protección ambiental y la gestión climática en América Latina no solo implica hablar de cómo debe ser la llegada de los proyectos a los territorios. También debe responder a las siguientes preguntas: ¿cómo deben ser el cierre y la salida de los proyectos?, ¿cómo hacer que el cierre y la salida sean procesos planificados de los proyectos y no decisiones improvisadas? y ¿cómo hacer que el cierre y la salida sean responsables y justos, sin importar la fase y la situación en las que ocurran?

Tanto en los proyectos de extracción como en los de generación, el rol de sus promotores, sean públicos o privados, es esencial. De igual forma, la obligación de supervisión y fiscalización de los Estados tiene mucha importancia para la protección y garantía de los derechos de quienes puedan verse afectados. En ocasiones, la responsabilidad de la salida incluye otros actores clave que hacen parte de las cadenas de valor y suministro de los proyectos: inversionistas, aseguradoras, distribuidores y compradores, entre otros.

En América Latina, han existido avances importantes para regular aspectos vinculados con la autorización, el inicio y la puesta en marcha de proyectos minero-energéticos. En estas fases, principios en materia ambiental como el de prevención y el de precaución, además de derechos como la consulta previa y el consentimiento previo libre e informado, y los derechos de acceso, han tenido un rol crucial en la determinación de la viabilidad y el avance de los proyectos, así como en la protección y garantía de los derechos de las comunidades de la región. Sin embargo, la experiencia ha demostrado que existen importantes desafíos para que los procesos de cierre y salida sean responsables con los ecosistemas y comunidades intervenidas. En efecto, la falta de un proceso de cierre, así como de claridad sobre las obligaciones alrededor de los procesos de transición social y superación de las condiciones de dependencia económica, son obstáculos complejos que pueden agudizar los impactos ambientales y sociales.

Este informe surge con la idea de proponer enfoques basados en el derecho y la ciencia para abordar el cierre y la salida responsable de los proyectos. Con ese propósito, en la Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente (AIDA), en el período 2022-2024, entrevistamos a diversos actores¹ y sistematizamos 12 casos que ejemplifican la problemática situación de múltiples proyectos de extracción de combustibles fósiles, de minerales y de generación de energía, que se encuentran en fase de cierre o en procesos de salida en diferentes países de la región. Estos casos evidencian los actuales desafíos y vacíos legales, técnicos y administrativos sobre el cierre y la salida en contextos específicos.

Con el presente documento, buscamos dar respuestas a las siguientes preguntas: ¿qué se entiende por cierre y salida de un proyecto?, ¿cuáles son los fundamentos de las obligaciones de cierre y salida desde el derecho internacional?, ¿cómo deben ser el cierre y la salida?, ¿quiénes deben participar en estos procesos? y ¿cómo se deben atender los desafíos e impactos en materia social, ambiental, económica y de derechos humanos que se derivan de ellos?

Para responder estas preguntas, el documento se organiza de la siguiente manera: 1) cuestiones preliminares sobre el cierre y la salida en América Latina, 2) contexto del cierre y la salida en la región, 3) estándares internacionales que aplican a los procesos de cierre y salida, 4) importancia de los derechos de acceso, 5) elementos principales de la gestión ambiental para el cierre de un proyecto, 6) lineamientos para el avance de los procesos de cierre y salida responsables y justos, y 7) recomendaciones a diversos actores con un rol en estos procesos.

Cuestiones preliminares

¿Qué se entiende por cierre y por salida de un proyecto?

Todos los proyectos de extracción de combustibles fósiles o de minerales, así como los de generación de energía, tienen distintas fases a lo largo de su ciclo de vida: inicio, planificación, ejecución, seguimiento y control, cierre y poscierre. A su vez, tienen cadenas de suministro y de valor en las que participan distintos actores de diversos sectores: inversores, financiadores, proveedores, compradores, distribuidores y aseguradoras, entre otros.

En este contexto, el cierre se refiere a la fase del ciclo de vida de un proyecto en la cual este deja de operar y se da por finalizado. Por su parte, la salida se refiere a la decisión y posterior proceso en el cual los distintos actores de la cadena de valor y de suministro del proyecto, desde su propio rol, se desvinculan por completo de este.

¿Qué implica que los procesos de cierre y de salida sean responsables y justos?

En la actualidad no existe un consenso sobre la definición y el alcance de los procesos de salida y de cierre de proyectos para que sean responsables y justos. En ocasiones, estos términos se utilizan de forma indiscriminada, lo que puede generar confusiones acerca de las responsabilidades de los actores involucrados y el alcance de

¹ Se realizaron 19 entrevistas a actores gremiales y a representantes de empresas, organizaciones de la sociedad civil (OSC), comunidades (indígenas, afrolatinas y campesinas), organismos de derechos humanos, centros de investigación y entidades públicas.

² El primer caso trata de las comunidades de Quintero y Puchuncaví en Chile contra ENEL, CODELCO, Anglo American, AES Gener, GNL y otras empresas que manejan centrales termoeléctricas. El segundo caso es el de la comunidad de San Román contra el Coordinador Independiente del Sistema Eléctrico Nacional por el mal manejo en el cierre de una central termoeléctrica.

los procesos que se deben llevar a cabo. En este apartado —con base en el análisis de los resultados de las entrevistas, los casos sistematizados y la experiencia de AIDA en el acompañamiento a distintas comunidades y varios procesos en la región— proponemos algunos elementos para explicar estos conceptos de forma precisa.

El cierre responsable y justo de un proyecto es un proceso planificado, realizado con anticipación, que debe contemplarse desde las fases iniciales del proyecto y actualizarse constantemente según su desarrollo. Por medio del cierre responsable se garantiza un cese de actividades y un desmantelamiento planificado, coordinado y participativo, garantizando también el derecho a un ambiente sano. La planificación y el desarrollo de un plan de cierre deben estar enfocados en la gestión de riesgos, así como en la prevención y mitigación de impactos. Ello asegura un cierre responsable en el que las áreas afectadas puedan readecuarse y ser seguras tanto para la naturaleza como para las comunidades, permitiendo además que los ecosistemas recuperen sus funciones.

La obligación general del promotor del proyecto es identificar en debida forma los impactos que este puede causar y dar cumplimiento adecuado y oportuno a las medidas aprobadas por el Estado en sus instrumentos de gestión ambiental. La principal obligación del Estado (además de su deber general de regulación) es supervisar y fiscalizar el proyecto para verificar el cumplimiento de las obligaciones del promotor, previniendo que se generen daños ambientales y/o sociales. Los demás actores de la cadena de valor y de suministro tienen una responsabilidad residual, según la cual su rol es actuar con debida diligencia, utilizando su influencia para incentivar que el promotor del proyecto cumpla con sus obligaciones y, en caso de notar incumplimientos, tomar medidas desde su papel y capacidad de influencia para que se adopten las acciones correctivas necesarias.

La salida responsable y justa se refiere al proceso llevado a cabo por los distintos actores de la cadena de valor y de suministro cuando deciden desvincularse por completo de un proyecto, atendiendo las responsabilidades propias de su rol, que implican cumplir sus obligaciones en materia de respeto y debida diligencia en derechos humanos.

¿Cuándo surge la obligación de reparación de daños generados en el marco de proyectos?

Existen tres supuestos en los cuales se requiere adoptar medidas de reparación de daños: 1) cuando la afectación ambiental y/o social supera los parámetros establecidos en los instrumentos de gestión y manejo ambiental autorizados para la operación de los proyectos (así, deja de ser impacto para convertirse en daño); 2) cuando se generan impactos que no están contemplados en los instrumentos de gestión ambiental de los proyectos y estos no son oportunamente prevenidos ni gestionados; y 3) cuando el promotor del proyecto omite dar cumplimiento a las medidas de gestión ambiental contempladas en sus instrumentos, generando mayor afectación y, en ocasiones, causando pasivos ambientales y sociales. En esta situación, el primer responsable es el promotor del proyecto; el segundo, el Estado, dado su rol de garante y, de forma residual, los actores de la cadena de valor y de suministro que hayan omitido usar su influencia para evitar este escenario, actuando sin la debida diligencia necesaria.

Contexto en la región

Tendencias sobre cierre y salida en los casos analizados

Se presenta la información recopilada en los casos de estudio analizados —dos en Chile³, uno en Perú⁴, uno en Panamá⁵, uno en Ecuador⁶, uno en Guatemala⁷ y siete en Colombia⁸—, que involucran la problemática situación de múltiples proyectos de extracción de combustibles fósiles, de minerales y de generación de energía (tabla 1).

Tabla 1. Resumen de los casos de estudio.

Nombre del actor	País	Sector	Descripción
Caso de las comunidades de Quintero Puchuncaví	Chile	Energía	Las comunidades de Quintero y Puchuncaví buscan que las empresas ENEL, CODELCO, Anglo American, AES Gener, GNL y otras que manejan centrales termoeléctricas reparen y remedien los impactos generados por estas y no causen nuevas afectaciones en sus procesos de cierre.

³ El primer caso trata de las comunidades de Quintero y Puchuncaví en Chile contra ENEL, CODELCO, Anglo American, AES Gener, GNL y otras empresas que manejan centrales termoeléctricas. El segundo caso es el de la comunidad de San Román contra el Coordinador Independiente del Sistema Eléctrico Nacional por el mal manejo en el cierre de una central termoeléctrica.

⁴ Proceso iniciado por el Sindicato de Trabajadores Mineros Metalúrgicos de Andaychagua Volcán Compañía Minera contra el Estado de Perú para garantizar el respeto de los derechos laborales en contextos de cierre.

⁵ Caso de OSC y grupos protestantes contra la mina de cobre de la empresa Minera Panamá y la orden de cierre del proyecto de extracción a cielo abierto.

⁶ Caso de las comunidades indígenas del Yasuní (Waorani, Tagaeri y Taromenane, entre otras) y OSC contra el Estado de Ecuador en el que se ordenan la salida y el cierre de proyectos de hidrocarburos en la zona.

⁷ Caso interpuesto por mujeres y hombres de la población indígena maya de los pueblos Chuj, Q'anjob'al, Akateko y Mam. Ixquisis (Yichk'isis) contra la empresa Energía y Renovación S. A. y el BID Invest.

⁸ Casos de 1) comunidades de La Guajira contra la empresa energética de Irlanda ESB; 2) comunidades afro de Tabaco por el desplazamiento generado por la expansión del proyecto de Carbones del Cerrejón; 3) afectaciones a las mujeres de Provincial generadas por la explotación de carbón a cielo abierto por parte de Carbones del Cerrejón; 4) la zona centro del Cesar debido a los cierres de la empresa Prodeco; 5) comunidades campesinas y OSC para la protección del páramo de Santurbán y por la salida de proyectos mineros en el territorio; 6) pueblo U'wa contra el Estado colombiano debido a los impactos generados por la llegada de proyectos petroleros en la zona; y 7) comunidades campesinas de El Carmen de Chucurí contra empresas mineras de carbón en su territorio.

Nombre del actor	País	Sector	Descripción
Comunidad de San Román	Chile	Energía	La comunidad busca frenar los impactos generados por el proceso de quema acelerada de una central termoeléctrica que se encuentra en fase de cierre.
Sindicato de Trabajadores mineros Metalúrgicos	Perú	Minería	Exigencia de los sindicatos mineros de Perú contra el Estado para garantizar el respeto de sus derechos humanos en los procesos de transición energética propuestos.
Sociedad civil organizada	Panamá	Minería	OSC impidieron la renegociación del título y contrato minero de la empresa Minera Panamá. El Ejecutivo ordenó la realización de un cierre responsable frente a los impactos causados por la minera.
OSC y comunidades indígenas	Ecuador	Gas y petróleo	Consulta popular realizada para solicitar la finalización del Bloque 43 en el Parque Nacional Yasuní. Se aprobó la finalización de los contratos y el inicio de un proceso de salida de las empresas que se encuentran presentes en el territorio.
Pueblos Chuj, Q'anjob'al, Akateko y Mam	Guatemala	Energía – Hidroeléctricas	Proceso iniciado por las comunidades de los pueblos Chuj, Q'anjob'al, Akateko y Mam contra la empresa Energía y Renovación S. A. y el BID Invest. Se ordenó la realización de un proceso de salida responsable debido a los impactos causados por el proyecto hidroeléctrico en la microrregión de Ixquisis (Yichk'isis).

Nombre del actor	País	Sector	Descripción
Comunidades del pueblo Wayuu, Paradero y La Gran Parada	Colombia	Minería Carbón	Las comunidades presentaron una queja ante el punto nacional de contacto de Irlanda, donde denunciaron el desconocimiento de las líneas directrices de la OCDE para empresas multinacionales por parte de ESB, empresa estatal irlandesa y una de las principales compradoras del carbón que extrae Carbones del Cerrejón.
Consejo Comunitario de Negros Ancestrales de Tabaco	Colombia	Minería Carbón	Comunidad afrocolombiana que se encuentra en un proceso de reparación por el desplazamiento causado por la expansión de uno de los principales tajos mineros de Carbones del Cerrejón.
Mujeres wayuu del resguardo indígena de Provincial	Colombia	Minería Carbón	Las mujeres llevaron a cabo una acción de tutela debido a los impactos en su salud generados por las actividades mineras de la empresa Carbones del Cerrejón. La Corte Constitucional de Colombia reconoció las afectaciones y ordenó la realización de una serie de acciones.
Comunidades de la zona centro del Cesar	Colombia	Minería Carbón	Las comunidades iniciaron una serie de acciones de tutela que buscan la protección y salvaguarda de sus derechos vulnerados por el abandono y entrega de títulos de la empresa Prodeco.

Nombre del actor	País	Sector	Descripción
Comité para la Defensa del Agua y del Páramo de Santurbán	Colombia	Minería Oro	El comité inició un proceso de protección territorial motivado por las concesiones mineras que se dieron en sus territorios. Dichas concesiones se habrían otorgado en zonas de páramo y subpáramo, generando impactos en la etapa de exploración minera. El proceso de defensa del páramo de Santurbán logró detener el avance de los proyectos mineros, pero, debido a la falta de claridad sobre las obligaciones de los actores privados, se desatendieron los impactos generados en la etapa de exploración y se interpusieron demandas ante tribunales de inversión internacional.
Pueblo indígena U'wa	Colombia	Gas y petróleo	El pueblo llevó ante la Corte IDH un caso en el cual denunció los impactos a sus derechos humanos promovidos por la presencia de proyectos de infraestructura y transporte asociados a la explotación de hidrocarburos y combustibles fósiles en sus territorios.
Comunidades campesinas de El Carmen de Chucurí (Santander)	Colombia	Minería Carbón	Las comunidades han realizado diversos procesos frente a los impactos generados por proyectos de extracción minera de carbón en sus territorios. También han promovido mecanismos de denuncia de posibles irregularidades por la llegada de una mina de carbón, ante un proyecto que promovería la empresa Colcco.

Fuente: elaboración propia.

Estos proyectos se encuentran en fase de cierre o en procesos de salida. Su análisis nos ha permitido identificar algunas tendencias, las cuales evidencian diferentes desafíos, que se pueden clasificar así:

En materia de regulación

- En las jurisdicciones nacionales no existe una normatividad clara y suficiente para regular los procesos de salida y cierre; tampoco hay garantías para que sean responsables y justos.
- Es difícil definir de forma clara las responsabilidades para la salida de los distintos actores involucrados porque se trata de proyectos complejos con participación multiactoral a lo largo de su cadena de valor y suministro.

En materia de capacidad institucional

- Las entidades estatales no han desarrollado la capacidad necesaria para acompañar los procesos de cierre y salida ni para llevar a cabo acciones efectivas de supervisión y fiscalización.

En materia ambiental

- Los proyectos, por lo general, no contemplan en su fase de cierre impactos y daños ambientales que pueden generarse en sus fases iniciales, incluso si no llegan a construirse o nunca entren en funcionamiento. Es indispensable que dichos impactos se contemplen en la fase de cierre.
- En la mayoría de los casos, hay evidencia de impactos ambientales en agua, aire y suelo que no están siendo gestionados en debida forma. De no atenderse con medidas de restauración estructural, se pueden convertir en graves pasivos ambientales. La restauración ambiental de las zonas afectadas y la gestión de las obras e infraestructura de los proyectos son unos de los grandes desafíos para el cierre.

En materia social, económica y cultural

- La llegada y puesta en marcha de proyectos petroleros y minero-energéticos a una región conllevan la ruptura del tejido social. También generan problemas sociales como alcoholismo, incremento de la violencia intrafamiliar y del trabajo sexual entre mujeres y niñas, fenómenos que no están siendo evaluados en las fases de cierre o de salida de los proyectos.
- El cierre y la salida de los proyectos causan, en la mayoría de los casos, polarización y ruptura en el tejido de las comunidades en el ámbito local.
- Los procesos de reconversión laboral presentados en proyectos de cierre minero solo cobijan, en el mejor de los casos, a personas trabajadoras que cuentan con un contrato laboral directo con el promotor del proyecto. Esto no protege a las y los trabajadores informales o tercerizados. Tampoco se prevén los impactos generados a las fuentes económicas indirectas que dependen de los proyectos salientes.
- En los lugares con pueblos indígenas y comunidades tradicionales, los proyectos han afectado su forma de vida y el territorio. Además, han impactado aspectos esenciales de su espiritualidad y cosmovisión.
- No existe claridad sobre los mecanismos de participación de los pueblos y comunidades en las etapas finales de los proyectos.
- Tanto el cierre de los proyectos petroleros y minero-energéticos como la salida irresponsable de los promotores y demás actores de las cadenas de valor y suministro tienen evidentes impactos diferenciados. La población femenina y las comunidades indígenas, afrodescendientes y rurales enfrentan, por lo general, los mayores retos y afectaciones por los impactos de índole social. Pese a esto, los procesos de cierre o salida no contemplan enfoques diferenciales. En efecto:

Las afectaciones ambientales, sobre todo aquellas a la calidad de los diferentes cuerpos de agua, impactan de forma desproporcionada a la población femenina y esto no se tiene en cuenta en las conversaciones sobre el cierre.

- Las mujeres afectadas señalan que, por la masculinización de la industria minera, en sus voces no son escuchadas ni tenidas en cuenta en los procesos de consulta previa.
- Las mujeres terminan relegadas en la estructura social y se ven obligadas a asumir la carga ambiental y social que generan los proyectos extractivos en el territorio, sin mayores posibilidades de participar en la gestión de los recursos naturales debido al sesgo patriarcal que opera en nuestras sociedades.

En materia de derechos de acceso en asuntos ambientales

Información

- El acceso a la información y la participación ciudadana en pocas ocasiones se garantizan. Hay casos en los que se confunden con procesos de socialización.
- Las comunidades afectadas por minería y procesos de salida de campos petroleros y de complejos industriales no tuvieron acceso a los protocolos y procesos de cierre y de salida de los proyectos, pese a que en algunos casos se solicitaron directamente a las empresas.

Participación

- La realización de los planes de cierre de minas no cuenta con un escenario concreto para discutir, actualizar o participar en su construcción y análisis. Esta situación se complica aún más porque las únicas acciones a las que está obligada la empresa minera se establecen en las primeras etapas del proyecto, sin incluirse impactos de la etapa de exploración o los que se generen con la prospección minera. Es decir, no existe un escenario de participación claro para la actualización del plan de cierre de minas.
- En los casos estudiados no se evidenció la realización de procesos de análisis, discusión o planificación conjunta con las comunidades afectadas.

Justicia en asuntos ambientales

- Pese a que en algunos casos existen informes o sentencias judiciales cuyas conclusiones mencionan la importancia de una salida responsable, hay desafíos en la implementación.
- Actores claves en la cadena de valor, como los bancos de desarrollo, carecen de marcos o estándares sobre cómo debe ser la salida de los proyectos que financian o apoyan.
- En los casos estudiados se evidenció que los mecanismos de queja de algunas de las empresas en conflicto⁹ no cuentan con las herramientas específicas para tratar quejas asociadas al cierre de proyectos.

Los riesgos en casos de cierre o salida minera irresponsable

La falta de un proceso de cierre y la falta de claridad sobre las obligaciones en torno a los procesos de transición social y superación de las condiciones de dependencia económica son obstáculos complejos. Experiencias internacionales como las de México, Australia o Sudáfrica son claros ejemplos de cómo los procesos de abandono

⁹ Para la elaboración del estudio se analizaron los mecanismos de queja de Carbones del Cerrejón, la empresa estatal Petroamazonas, la empresa Komir, accionista de Minera Panamá, Enel, Codelco, Angloamerican, entre otras.

intempestivo y la falta de desarrollo de procesos de cierre y salida responsables generan impactos adicionales en lo ambiental, social y económico¹⁰. Fenómenos como la dependencia económica, la deconstrucción de los tejidos sociales y los impactos acumulativos asociados al desarrollo de la actividad extractiva son algunos de los varios riesgos potenciales que deben mitigarse al implementar programas de salida responsable¹¹. Además, la regulación de los países “debería considerar poner fin a la relación (comercial entre empresas de la cadena de valor de un proyecto y este), teniendo en cuenta evaluaciones creíbles de posibles riesgos humanos adversos”¹².

Uno de los principales problemas asociados al abandono intempestivo se relaciona con fenómenos como el surgimiento de “pueblos fantasmas”, “minería zombi”¹³ y las denominadas zonas de sacrificio¹⁴. Este riesgo social se materializa porque, debido al impulso de las actividades mineras y la concentración de la economía en un único factor de generación monetaria, se registra un aumento acelerado de la población, la cual está enfocada en el trabajo directo o derivado de las actividades mineras. Tan pronto cierra la mina, las poblaciones se dispersan y al final “solo existen los vestigios de las construcciones de las dependencias mineras y las viviendas, en los llamados ‘pueblos fantasmas’”¹⁵.

A la posibilidad de existencia de conflictos asociados a la migración de personas dependientes de la actividad minera se suma un segundo riesgo social, relacionado con la discusión sobre las vocaciones de uso del suelo. Como se evidencia desde la Asociación Colombiana de Minería (ACM)¹⁶ y en el estudio de casos tipo —por ejemplo, los conflictos de El Carmen de Chucurí en Colombia o los procesos de protesta en Panamá—, en escenarios de posminería y posextracción surgen necesidades de cambios normativos y regulatorios para garantizar que la restauración y remodelación en el cambio de la vocación del suelo responda a las necesidades de los territorios afectados, y que dicho cambio también responda a la creación de medidas para la gestión del cambio climático¹⁷. Esto se debe a que “el cierre de minas puede, por lo tanto, tener efectos adversos significativos en las economías locales, contribuyen al empobrecimiento, desencadenan la pérdida de servicios clave y conducen a la emigración”¹⁸.

Por otro lado, está el fenómeno de las economías ilegales y la llegada de actores armados a los territorios posmodernos, que mezcla los términos de minas zombis y conflictividad armada. Estas minas zombis surgen

¹⁰ Silva, L. y Sánchez, M. (2022). Cierre de minas y abandono de sitios mineros en México: ¿un proceso “normal”? Referencias al norte de México. *Investigaciones Geográficas*, (106). <https://doi.org/10.14350/rig.60426>

¹¹ Mhlongo, E. y Amponsah-Dacosta, F. (2016). A review of problems and solutions of abandoned mines in South Africa. *International Journal of Mining, Reclamation and Environment*, 30, 279-294.

¹² Solidaridad e IPIIS. (2023). *Due diligence and the risk of disengagement: Experiences from the mineral sector and a way forward for the CSDDD*. <https://www.solidaridadnetwork.org/wp-content/uploads/2023/12/Due-Diligence-and-the-risk-of-Disengagement.pdf>

¹³ Keeling, A. y Sandlos, J. (2017). Ghost towns and zombie mines: The historical dimensions of mine abandonment, reclamation, and redevelopment in the Canadian North. En *Ice blink: Navigating northern environmental history* (pp. 377-420). <https://www.jstor.org/stable/j.ctv6cfrkx.13>

¹⁴ Lugares extremadamente contaminados donde grupos vulnerables y marginados soportan desproporcionadamente las consecuencias que acarrea para la salud, los derechos humanos y el medio ambiente la exposición a la contaminación y a las sustancias peligrosas. Se definen en: Naciones Unidas. (2022). *Derecho a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible: el medio ambiente no tóxico. Informe del relator especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible*. https://conahcyt.mx/cibiogem/images/cibiogem/sistema_nacional/documentos/info_juri/PP/Universal/UniversalRE_medio_ambiente12_ene_2022.pdf

¹⁵ Silva, L. y Sánchez, M. (2021). Cierre de minas y abandono de sitios mineros en México: ¿un proceso “normal”? Referencias al norte de México. *Investigaciones Geográficas*, (106). <https://doi.org/10.14350/rig.60426>

¹⁶ Entrevista llevada a cabo con representantes de la ACM el 11 de enero de 2023.

¹⁷ Beer, A., Haslam-McKenzie, F., Weller, S., Davies, A., Cote, C., Ziemski, M., Holmes, K. y Keenan, J. (2021). *Post-mining land uses - A literature review*. https://crctime.com.au/macwp/wp-content/uploads/2021/12/Project-1.2-Preliminary-Report_10.12.21_approved.pdf

¹⁸ Muñoz-López, J. y Vega-Sánchez, J. (2021). Cierre anticipado o temporal de minas: pautas para un modelo contextualizado en el departamento del Cesar, Colombia. *Respuestas*, 26(1), 150-157. <https://revistas.ufps.edu.co/index.php/respuestas/article/view/3274>

cuando se trata de reactivar la producción en minas antiguas, intentando reavivar o reproducir experiencias y antiguas formas de realizar la operación minera¹⁹.

Otro escenario de riesgo es aquel en el que se unen las altas tasas de dependencia económica y las conflictividades sociales que se desencadenan por la desaparición repentina de empleos, así como la desconexión de las economías locales frente a la pérdida del eje principal económico. Esto, según se ha estudiado en el caso particular de la minería en el departamento del Cesar (Colombia), ha dejado en evidencia que la pérdida de la actividad principal de un municipio minero se suma a los riesgos de aspecto psicológico, familiar, económico y de género²⁰.

Si bien identificamos los riesgos asociados a la no implementación de un plan de cierre minero participativo, también existen riesgos por la implementación tardía del plan de reconversión social. El retraso se debe, principalmente, a “la falta de responsabilidades claramente asignadas, la ausencia de criterios y estándares de rehabilitación para estas minas y el alto costo potencial de la rehabilitación”²¹.

Para contrarrestar los riesgos detectados, es necesario garantizar el respeto de los derechos de acceso en un contexto de transición energética justa. Este proceso de rehabilitación social y comunitario debe contemplar la integración de las comunidades desde las primeras fases de implementación de proyectos asociados a la minería²². Además, es necesario adoptar medidas de reparación que sean razonables y proporcionales al impacto generado por esta clase de proyectos, las cuales deben ser creadas de forma participativa con las comunidades afectadas²³.

¹⁹ Silva, L. y Sánchez, M. (2021). Cierre de minas y abandono de sitios mineros en México: ¿un proceso “normal”? Referencias al norte de México. *Investigaciones Geográficas*, (106). <https://doi.org/10.14350/rig.60426>

²⁰ UPME. (2022). *Mapa de riesgos relacionados con los procesos de cierre de la minería de carbón. Convenio Interadministrativo n.º CO1. PCCNTR.5495859 suscrito entre la Unidad de Planeación Minero-Energética - UPME y la Universidad del Magdalena*. https://www1.upme.gov.co/Documents/Enfoque-territorial/Resultados_convenios/1_Mapas_Riesgos_Cierre_Mineria_Carbon.PDF

²¹ Campos Alfonso, N. (2021). *Rehabilitation of abandoned mine sites*. https://dspace.lib.ntua.gr/xmlui/bitstream/handle/123456789/49551/DiplomaThesis_NairCamposAlfonso.pdf?sequence=1

²² ICMM. (2008). *Planificación del cierre integrado de minas: equipo de herramientas*. <https://www.icmm.com/website/publications/es/planificacion-del-cierre-integrado-de-minas-equipo-de-herramientas.pdf>

²³ SOMO. (2023). *Input for the report to be presented to the 78th session of the General Assembly in September 2023*. <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/business/workinggroupbusiness/wg-business-cfis/2023/extractive-sector/subm-extractive-sector-csos-somo-31.pdf>



Capítulo 1

Estándares internacionales para el cierre
y la salida de proyectos

Marco internacional de los procesos de cierre y salida desde el derecho internacional de los derechos humanos

En el derecho internacional público existen desarrollos normativos relevantes para los procesos de cierre y salida de proyectos minero-energéticos, incorporados en principios y lineamientos de organismos enfocados en los derechos humanos, precedentes judiciales de cortes regionales y estándares voluntarios encaminados a lograr mejores prácticas. A continuación, se identifican las obligaciones y los deberes de los Estados y de los actores privados que componen la cadena de valor y suministro de estos proyectos.

Principios aplicables a los procesos de cierre y de salida de los proyectos

De un análisis del derecho internacional se puede colegir que hay al menos cuatro principios que establecen criterios de interpretación importantes para identificar las obligaciones de cierre y de salida en el marco de proyectos petroleros, mineros y de generación de energía:

Principio de reparación

Según este principio, si se vulnera o viola un derecho, su titular o titulares deben poder exigir reparación a quienes sean responsables²⁴. Este principio se ha desarrollado en diferentes sistemas regionales de derechos humanos. La Convención Americana de Derechos Humanos (art. 63.1), el Protocolo a la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (art. 27.1) y el Convenio Europeo de Derechos Humanos (art. 41) establecen la obligación de reparar violaciones a derechos humanos²⁵.

En materia ambiental, la Declaración de Estocolmo de 1972 (principio 22)²⁶ y la Declaración de Río de 1992 (principio 10)²⁷ establecen la necesidad de que existan recursos o mecanismos idóneos que garanticen que las víctimas de daños ambientales sean reparadas y resarcidas en debida forma.

Principio de “quien contamina paga”

Fue introducido en 1972 por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)²⁸. En 1992, la Declaración de Río lo incluyó como uno de los 27 principios guía para el desarrollo sostenible en el futuro.

Según este principio, quien contamina debe sufragar los gastos de la ejecución de las medidas de prevención y control de la contaminación impuestas por las autoridades, con el fin de garantizar que el medio ambiente se encuentre en un estado aceptable²⁹. En la Unión Europea, quien contamina debe sufragar incluso las medidas adoptadas para prevenir, controlar y reparar la contaminación y los costes que suponen para la sociedad³⁰

²⁴ UN Human Rights. (2022). *Remedy in development finance. Guidance and practice*. <https://www.ohchr.org/sites/default/files/2022-02/Remedy-in-Development.pdf>

²⁵ Pérez-León Acevedo, J. P. (2008). *Las reparaciones en el derecho internacional de los derechos humanos, derecho internacional humanitario y derecho penal internacional*. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r22048.pdf>

²⁶ Naciones Unidas. (1972). *Declaración de Estocolmo*. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/INST%2005.pdf>

²⁷ Naciones Unidas. (1992). *Declaración de Río*. <https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm>

²⁸ OCDE. (2020). *Recommendation of the Council on guiding principles concerning international economic aspects of environmental policies*. Autor. Citado en: Tribunal de Cuentas Europeo. (2021). *Principio de “quien contamina paga”: aplicación incoherente entre las políticas y acciones medioambientales de la UE* (p. 6). https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR21_12/SR_polluter_pays_principle_ES.pdf

²⁹ Tribunal de Cuentas Europeo. (2021). *Principio de “quien contamina paga”: aplicación incoherente entre las políticas y acciones medioambientales de la UE* (p. 6). https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR21_12/SR_polluter_pays_principle_ES.pdf

³⁰ Tribunal de Cuentas Europeo. (2021). *Principio de “quien contamina paga”: aplicación incoherente entre las políticas y acciones medioambientales de la UE* (p. 4). https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR21_12/SR_polluter_pays_principle_ES.pdf

Principio de acción sin daño

Fue propuesto en 1994 por Mary Anderson y su equipo del Collaborative for Development Action (CDA)³¹. Este principio “parte de la premisa de que ninguna intervención externa realizada por diferentes actores humanitarios o de desarrollo —ya sean internacionales o nacionales, privados o públicos— está exenta de hacer daño a través de sus acciones”³².

Al reconocer que con una intervención se puede generar daño, este principio establece que se deben adoptar medidas de prevención y mitigación para no incrementar o causar situaciones conflictivas o problemáticas con las propias acciones³³.

La salida como última opción

Las líneas directrices para empresas multinacionales de la OCDE de 2011 definieron que, si una empresa detecta que existe el riesgo de contribuir a un impacto negativo:

En última instancia, puede optar por la ruptura de la relación con el proveedor, ya sea por el fracaso de los esfuerzos de atenuación, porque la empresa considere que no es posible ninguna atenuación o bien a causa de la gravedad del impacto negativo. La empresa debería tener en cuenta asimismo los eventuales impactos negativos, en el plano social y económico, de una decisión de ruptura de la relación con el proveedor³⁴.

En la actualización de las líneas directrices de la OCDE de 2023 se estableció que:

Como último recurso, la desvinculación de la relación comercial ya sea después de intentos fallidos de mitigación, o cuando la empresa considere que la mitigación no es factible, o en función de la gravedad del impacto negativo. La empresa también debería tener en cuenta los posibles impactos sociales, ambientales y económicos negativos relacionados con la decisión de desvincularse.³⁵

Obligaciones de los Estados en contextos de actividades empresariales

El derecho internacional público establece que los Estados son los titulares principales de las obligaciones de respeto, protección y garantía en materia de derechos humanos que se aplican tanto a las acciones y omisiones estatales como a las de actores privados que operan bajo su jurisdicción³⁶.

En 2008, el Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas comerciales, John Ruggie, lideró la consolidación del Marco de las Naciones Unidas para “proteger, respetar y remediar”, en el cual se menciona el deber estatal de proteger,

³¹ UNAL, Synergia, COSUDE, GIZ y PNUD. (2011). *Acción sin daño como aporte a la construcción de paz: propuesta para la práctica* (p. 15). https://info.undp.org/docs/pdc/Documents/COL/00058220_LIBRO%20Accion%20sin%20dano%20FINAL.pdf

³² Rodríguez Puentes, A. L. (2008). *El enfoque de la acción sin daño*. https://proyectos.javerianacali.edu.co/cursos_virtuales/posgrado/maestria_asesoria_familiar/violencia_desplazamiento_y_pobreza/modulo4/unidad2/M4_U2_1_Obli UNC Accion sin Dano Modulo 1.pdf

³³ Rodríguez Puentes, A. L. (2008). *El enfoque de la acción sin daño*. https://proyectos.javerianacali.edu.co/cursos_virtuales/posgrado/maestria_asesoria_familiar/violencia_desplazamiento_y_pobreza/modulo4/unidad2/M4_U2_1_Obli UNC Accion sin Dano Modulo 1.pdf

³⁴ OCDE. (2011). *Líneas directrices de la OCDE para empresas multinacionales*. www.oecd-ilibrary.org/lineas-directrices-de-la-ocde-para-empresas-multinacionales_5k452117mwvf.pdf?itemId=%2Fcontent%2Fpublication%2F9789264202436-es&mimeType=pdf

³⁵ OCDE. (2023). *Líneas directrices de la OCDE para empresas multinacionales sobre conducta empresarial responsable* (párr. 25). <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/7abea681-es.pdf?expires=1715878284&id=id&accname=guest&checksum=D3002650034DD802A087F670F83C5B58>

³⁶ Ruggie, J. (2008). *Informe del representante especial del secretario general sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas comerciales* (texto referenciado A/HRC/4/35 y A/HRC/4/35/Add.1). https://observatoriorsc.org/wp-content/uploads/2013/11/Proteger_respetar_remediar_abril2008.pdf

la responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos y la necesidad de que haya acceso a remedio. Según el informe de Ruggie:

Para ayudar a los Estados a interpretar cómo se aplica este deber a la luz de las convenciones básicas de derechos humanos de las Naciones Unidas, los órganos de vigilancia de los tratados recomiendan generalmente que los Estados tomen todas las medidas necesarias para proteger frente a tales abusos, en particular el deber de prevenir, investigar y castigar los abusos, y el deber de proporcionar vías de reparación.³⁷

Para el contexto latinoamericano, en el marco de las operaciones comerciales y financieras desarrolladas por actores privados, el Estado tiene dos tipos de obligaciones: 1) la obligación de garantía, que implica el deber de regulación, supervisión y fiscalización; y 2) la obligación de debida diligencia. Esto con el fin de garantizar que, en el marco de dichas operaciones, no se afecte o ponga en riesgo la garantía efectiva de derechos para las personas bajo su jurisdicción³⁸.

De acuerdo con el segundo Principio Marco sobre los Derechos Humanos y el Medio Ambiente: “Los Estados deben garantizar un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible con el fin de respetar, proteger y hacer efectivos los derechos humanos”³⁹. Además, el principio 12 establece: “Los Estados deben garantizar la aplicación efectiva de sus normas ambientales por las entidades de los sectores público y privado”⁴⁰.

Por otra parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), en un análisis del deber que tienen los Estados frente a las violaciones de derechos humanos, determinó:

Los Estados deben proteger contra las violaciones de los derechos humanos cometidas en su territorio y/o su jurisdicción por terceros, incluidas las empresas. A tal efecto deben adoptar las medidas apropiadas para prevenir, investigar, castigar y reparar esos abusos mediante políticas adecuadas, actividades de reglamentación y sometimiento a la justicia.⁴¹

De esta forma, se determina el vínculo de responsabilidad que tiene el Estado frente a una acción cometida por un ente no estatal en su territorio; el deber de protección se extiende sin importar el tipo de agente que cometa el acto.

Respecto a las operaciones financieras y/o empresariales con efectos directos en el ambiente, existen obligaciones cualificadas relativas a: 1) obligación de respeto, la cual implica el deber del Estado de restringir la ejecución de actividades contaminantes en desconocimiento de los estándares aplicables⁴²; y 2) obligación de garantía, que

³⁷ Ruggie, J. (2008). *Informe del representante especial del secretario general sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas comerciales* (textos referenciados A/HRC/4/35 y A/HRC/4/35/Add.1). https://observatoriorsc.org/wp-content/uploads/2013/11/Proteger_respetar_remediar_abril2008.pdf

³⁸ Corte IDH. (2017). *Opinión Consultiva OC-23/17* (supra, párr. 145). Autor. Cita de caso de comunidades indígenas miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) vs. Argentina (supra, párr. 208) y caso de la comunidad de La Oroya vs. Perú (párr. 126). Véase: Corte IDH. (2023). *Caso habitantes de La Oroya vs. Perú*. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_511_esp.pdf

³⁹ Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2018). *Principios Marco sobre los Derechos Humanos y el Medio Ambiente*. https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Environment/SREnvironment/FP_ReportSpanish.PDF

⁴⁰ Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2018). *Principios Marco sobre los Derechos Humanos y el Medio Ambiente*. https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Environment/SREnvironment/FP_ReportSpanish.PDF

⁴¹ Corte IDH. (2023). *Caso habitantes de La Oroya vs. Perú* (párr. 126). https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_511_esp.pdf

⁴² Corte IDH. (2017). *Opinión Consultiva OC-23/17. Medio ambiente y derechos humanos* (serie A, n.º 23, 15 de noviembre de 2017, párr. 117). https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf

conlleva la adopción de acciones de prevención⁴³, precaución, mitigación, progresividad, restauración y acceso a la información, la participación y la justicia⁴⁴.

En la sentencia sobre el caso de La Oroya (Perú), la Corte IDH estableció que:

[...] los Estados tienen la obligación de llevar a cabo las medidas necesarias y utilizar todos los medios a su alcance para evitar que las actividades llevadas a cabo en su jurisdicción causen daños significativos al medio ambiente de conformidad con un estándar de debida diligencia que incluye el deber de regular, supervisar y fiscalizar dichas actividades. Este estándar de debida diligencia es aplicable tanto para las acciones de entidades públicas como privadas que realicen actividades que constituyan un riesgo posible para el medio ambiente.⁴⁵

Además, señaló:

Como parte de su deber de protección contra las violaciones de derechos humanos relacionadas con actividades empresariales, los Estados deben tomar medidas apropiadas para garantizar, por las vías judiciales, administrativas, legislativas o de otro tipo que correspondan, que cuando se produzcan ese tipo de abusos en su territorio y/o jurisdicción los afectados puedan acceder a mecanismos de reparación eficaces.⁴⁶

Obligaciones de las empresas y otros actores en materia de derechos humanos

Según el mencionado informe de Ruggie, para que las empresas respeten los derechos:

Lo que se requiere es la debida diligencia, es decir, una conducta por la cual las empresas no sólo garantizan el cumplimiento de las leyes nacionales, sino que controlan el riesgo de causar perjuicios a los derechos humanos con miras a evitarlo.⁴⁷

En 2011, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de Naciones Unidas publicó los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos, los cuales establecen una guía práctica del marco identificado en el informe anterior⁴⁸.

En 2012, una guía de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos sobre responsabilidad corporativa para respetar los derechos humanos estableció:

Where a business enterprise causes or may cause an adverse human rights impact, it should take the necessary steps to cease or prevent the impact. Where it contributes or may contribute to such an impact,

⁴³ Corte IDH. (2017). *Opinión Consultiva OC-23/17. Medio ambiente y derechos humanos* (serie A, n.º 23, 15 de noviembre de 2017, párrs. 134-137). https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf

⁴⁴ Corte IDH. (2017). *Opinión Consultiva OC-23/17. Medio ambiente y derechos humanos* (serie A, n.º 23, 15 de noviembre de 2017). https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf

⁴⁵ Corte IDH. (2023). *Caso habitantes de La Oroya vs. Perú* (párr. 110). https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_511_esp.pdf

⁴⁶ Corte IDH. (2023). *Caso habitantes de La Oroya vs. Perú* (párr. 110). https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_511_esp.pdf

⁴⁷ Ruggie, J. (2008). *Informe sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas comerciales* (párr. 21). https://observatoriorisc.org/wp-content/uploads/2013/11/Proteger_respetar_remediar_abril2008.pdf

⁴⁸ Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2011). *Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos. Puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para "proteger, respetar y remediar"*. https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/publications/guidingprinciplesbusinesshr_sp.pdf

it should similarly take action to cease or prevent the contribution, and also use its leverage to mitigate any remaining impact (by other parties involved) to the greatest extent possible⁴⁹.

Además, señaló que al decidir si finalizar o no una relación comercial deben tenerse en cuenta evaluaciones creíbles de cualquier posible repercusión negativa en los derechos humanos⁵⁰.

El deber de respeto de los derechos humanos por parte de las empresas establece ciertas necesidades para evaluar que la conducta empresarial desplegada no se convierta en un generador o propiciador de vulneraciones de los derechos humanos de las poblaciones que se encuentran en riesgo de ser altamente afectadas por el desarrollo de un proyecto. Por esta razón, a la hora de evaluar el proceso de debida diligencia en materia de derechos humanos, se:

Exige a las empresas que evalúen los impactos y los riesgos en su cadena de valor, y que actúen de forma responsable para prevenir, mitigar y dar cuenta de las violaciones de los derechos humanos en las que puedan estar implicadas a través de sus propias actividades y relaciones comerciales.⁵¹

Dicha evaluación de la cadena de valor también debe incluir los posibles impactos calculados en las etapas de salida del proyecto porque una gestión indebida conlleva la vulneración de los derechos de las comunidades afectadas.

En 2023, la OCDE actualizó sus líneas directrices para la conducta empresarial responsable de empresas multinacionales, las cuales establecen que las empresas deben respetar los derechos humanos y hacer frente a los impactos negativos a los derechos humanos en los que se vean implicadas, para lo cual requieren crear mecanismos legítimos⁵². Además, señalan que:

Cuando una empresa cause o pueda causar un impacto negativo, debería adoptar las medidas necesarias para detener o prevenir dicho impacto. Cuando una empresa contribuye o es susceptible de contribuir a causar un impacto negativo, debería tomar las medidas necesarias para detener o prevenir su contribución y utilizar su influencia para mitigar los impactos residuales en la mayor medida posible. Se considera que existe influencia cuando la empresa tiene la capacidad de modificar las prácticas ilícitas de la entidad que causa el daño.⁵³

Por último, indican que, cuando decidan desvincularse:

Las empresas deberían hacerlo de manera responsable, lo que incluye buscar realizar consultas significativas con las partes interesadas pertinentes de manera oportuna y, cuando sea posible, tomar

⁴⁹ UN Office of the High Commissioner of Human Rights. (2012). *The corporate responsibility to respect human rights. An interpretive guide*. https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/publications/hr.puB.12.2_en.pdf

⁵⁰ UN Office of the High Commissioner of Human Rights. (2012). *The corporate responsibility to respect human rights. An interpretive guide*. https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/publications/hr.puB.12.2_en.pdf

⁵¹ PNUD. (2021) *Guía de facilitación para formación derechos humanos debida diligencia*. www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2022-11/UNDP-PE-Guia-facilitacion-debida-diligencia-DDHH-2022.pdf

⁵² OCDE. (2023). *Líneas directrices de la OCDE para empresas multinacionales sobre conducta empresarial responsable*. <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/7abea681-es.pdf?expires=1715878284&id=id&accname=guest&checksum=D3002650034DD802A087F670F83C5B58>

⁵³ OCDE. (2023). *Líneas directrices de la OCDE para empresas multinacionales sobre conducta empresarial responsable* (párrs. 21-22). <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/7abea681-es.pdf?expires=1715878284&id=id&accname=guest&checksum=D3002650034DD802A087F670F83C5B58>

medidas razonables y apropiadas para prevenir o mitigar los impactos negativos relacionados con su desvinculación.⁵⁴

En el contexto latinoamericano, en la Opinión Consultiva OC-23 de 2017, la Corte IDH estableció que:

Sin perjuicio de la obligación de los Estados de supervisar y fiscalizar las actividades que pudieran causar daños significativos al medio ambiente, la Corte toma nota que, conforme a los ‘Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos’, las empresas deben actuar de conformidad con el respeto y la protección de los derechos humanos, así como prevenir, mitigar y hacerse responsables por las consecuencias negativas de sus actividades sobre los derechos humanos.⁵⁵

Luego, la Relatoría Especial sobre Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (REDESCA) de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) publicó el informe Empresas y derechos humanos: estándares interamericanos⁵⁶, en el cual resaltó las obligaciones de respeto y garantía de los Estados en contextos de actividades empresariales. En el documento estableció que el cambio climático y la degradación ambiental se constituyen en asuntos de especial atención en el ámbito de empresas y derechos humanos. Sumado a esto, en 2024, la Corte IDH estableció que las empresas⁵⁷:

[...] tienen la responsabilidad de respetar los Derechos Humanos, lo que implica que [...] a) Eviten que sus propias actividades provoquen o contribuyan a provocar consecuencias negativas sobre los derechos humanos y hagan frente a esas consecuencias cuando se produzcan; b) Traten de prevenir o mitigar las consecuencias negativas sobre los derechos humanos directamente relacionadas con operaciones, productos o servicios prestados por sus relaciones comerciales, incluso cuando no hayan contribuido a generarlos [...] Para cumplir con su responsabilidad de respetar los derechos humanos, las empresas deben contar con políticas y procedimientos apropiados en función de su tamaño y circunstancias [...].⁵⁸

Finalmente, en la Opinión Consultiva del Tribunal del Mar (ITLOS), del 21 de mayo de 2024, este se refirió a la obligación de “preservar” el medio ambiente marino. Identificó que la preservación incluye una obligación de regular de manera eficaz a los actores no estatales (empresas) con un estándar estricto de diligencia debida⁵⁹.

Marco internacional sobre los derechos de acceso en los procesos de cierre y salida

En el marco internacional de los derechos humanos, es necesario diferenciar entre los derechos en materia ambiental y los derechos procedimentales en ese campo. A estos últimos se les ha denominado derechos de acceso; su respeto, garantía y protección se requieren en los procesos de cierre y salida de los proyectos

⁵⁴ OCDE. (2023). *Líneas directrices de la OCDE para empresas multinacionales sobre conducta empresarial responsable*. <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/7abea681-es.pdf?expires=1715878284&id=id&accname=guest&checksum=D3002650034DD802A087F670F83C5B58>

⁵⁵ Corte IDH. (2017). *Opinión consultiva OC-23/17. Medio ambiente y derechos humanos* (serie A, n.º 23, 15 de noviembre de 2017, párr. 155). https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf

⁵⁶ CIDH. (2019). *Empresas y derechos humanos: estándares interamericanos* (OEA/Ser.L/V/II CIDH/REDESCA/INF.1/19, párr. 48). <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/EmpresasDDHH.pdf>

⁵⁷ La responsabilidad de respetar los derechos humanos se aplica a todas las empresas, independientemente de su tamaño, sector, contexto operacional, propietario y estructura.

⁵⁸ Corte IDH. (2023). *Caso habitantes de La Oroya vs. Perú* (párr. 110). https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_511_esp.pdf

⁵⁹ ITLOS. (2024). *Opinión Consultiva n.º 31* (párr. 235). https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/31/Advisory_Opinion/C31_Adv_Op_21.05.2024_orig.pdf

porque son presupuestos fundamentales para la salvaguarda de otros derechos. En este apartado presentamos los estándares desarrollados desde el derecho internacional que son aplicables a los procesos de cierre y salida responsables.

Es importante tener cuenta que diferentes agencias internacionales y agremiaciones expertas han desarrollado instrumentos con recomendaciones y prácticas de ejecución que se relacionan con varios de los actores que hacen parte de la cadena de valor de los proyectos. En una primera medida, hay que recalcar que estos instrumentos son relevantes por la materia específica que abordan y sirven para fundamentar y entender la base técnica del cierre y la salida de los proyectos. Así, el análisis de las buenas prácticas ayuda a entenderlas como un mecanismo de guía para la planificación y creación de políticas públicas asociadas al cierre. Aunque estas acciones no deben tomarse como una regulación absoluta, sí pueden ser un mecanismo de guía y valoración para las regulaciones establecidas por los Estados.

Definición y estándar global e interamericano sobre los derechos de acceso

En las dimensiones que abarca el derecho a un ambiente sano existe una parte sustantiva y una procedimental. En el campo del derecho procedimental ambiental o de los derechos de acceso, estos “permiten amparar el derecho general a disfrutar o gozar” de un ambiente sano⁶⁰. El primer instrumento internacional cercano a su definición se dio con el principio 10 de la Declaración de Río y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales⁶¹. Estos instrumentos definieron los tres derechos que hacen parte de la categoría: acceso a la información, acceso a la participación pública y acceso a la justicia⁶². Gracias a estas disposiciones del derecho internacional, se pueden establecer principios para decantar las obligaciones de protección y de respeto que recaen en los Estados. A su vez, en los Principios Marco sobre los Derechos Humanos y el Medio Ambiente se establece que los Estados deben “proporcionar acceso público a la información ambiental”, “crear espacios para garantizar la participación pública en el proceso de adopción de decisiones relacionadas con el medio ambiente” y “facilitar el acceso a recursos efectivos por las violaciones de los derechos humanos y las leyes nacionales”⁶³. En este marco, también está el Acuerdo de Escazú⁶⁴, que establece: “Los derechos de acceso están relacionados entre sí y son interdependientes, por lo que todos y cada uno de ellos se deben promover y aplicar de forma integral y equilibrada”⁶⁵.

En el ámbito regional, hay que estudiar tres hitos recientes de la jurisprudencia de la CIDH y la Corte IDH. En primer lugar, está la Opinión Consultiva OC/23, mediante la cual la Corte IDH reconoció el derecho a un ambiente sano y cómo la degradación ambiental es una vulneración directa a los derechos humanos⁶⁶.

⁶⁰ Guzmán, L. (2020). *Los derechos de acceso a la justicia ambiental en el ordenamiento jurídico colombiano y español*. <https://hdl.handle.net/10016/30419>

⁶¹ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (1966). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/PACTO%20INTERNACIONAL%20DE%20DERECHOS%20ECONOMICOS,%20SOCIALES%20Y%20CULTURALES.php>

⁶² La selección de estos tres derechos parte de una lectura conjunta con los párrafos 16, 23 y 24 de la Carta Mundial de la Naturaleza de 1982, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la Convención sobre los Derechos del Niño y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

⁶³ Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2018). Principios marco sobre los derechos humanos y el medio ambiente. https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Environment/SREEnvironment/FP_ReportSpanish.PDF

⁶⁴ CEPAL. (2022). *Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe* (p. 12). <https://www.cepal.org/es/acuerdodeescazu>

⁶⁵ CEPAL. (2022). *Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe*. <https://www.cepal.org/es/acuerdodeescazu>

⁶⁶ Corte IDH. (2017). *Opinión Consultiva OC-23/17*. <https://www.es.cr-net.org/es/caselaw/2019/opinion-consultiva-oc-2317#:~:text=La%20Corte%20IDH%20sostuvo%20que,ambiental%20significativo%2C%20incluyendo%20da%C3%B1os%20transfronterizos>

La Corte rescata el artículo 11 del Protocolo de San Salvador⁶⁷, donde se establece el derecho de toda persona a vivir en un ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos. También reconoció que el derecho a un ambiente sano se “ha entendido como un derecho con connotaciones tanto individuales como colectivas”⁶⁸, el cual conlleva una parte sustantiva para entenderlo como un derecho autónomo y una parte procedimental, cuyo respeto representa una garantía “de los derechos a la vida y a la integridad personal de las personas en el marco de posibles daños al medio ambiente”⁶⁹. Gracias a estos instrumentos, los Estados de la región deben promover la protección, la preservación y el mejoramiento del ambiente de forma progresiva. La Corte IDH ha establecido una relación directa entre la protección del ambiente y la realización de otros derechos humanos porque “la degradación ambiental y los efectos adversos del cambio climático afectan el goce efectivo de los derechos humanos”⁷⁰.

El segundo hito es la Resolución 03 de 2021 de la CIDH, en la que se vinculan los efectos de la crisis climática con las complejas situaciones de vulnerabilidad en materia de derechos humanos que existen en la región. Además, en ella se define que el respeto y la garantía de estos derechos son fundamentales para “la construcción de políticas y metas climáticas ambiciosas y en la protección de ecosistemas estratégicos en la lucha contra el cambio climático”⁷¹.

Por otra parte, en la reciente sentencia del caso “Habitantes de La Oroya vs. Perú” se establecieron las obligaciones de los Estados y los principios mediante los cuales se deben interpretar las decisiones asociadas a garantizar el acceso a la información y los escenarios de participación. El cumplimiento de estas acciones lleva a la protección de estos derechos, que son considerados pilares de la administración pública y del control ciudadano⁷².

Obligaciones de los Estados y de los actores privados en materia de derechos de acceso en procesos de cierre y salida de proyectos

El cumplimiento de las obligaciones de respeto y debida diligencia en materia de derechos humanos, acotado a un proceso de cierre y salida, tiene que contemplar la garantía de los derechos de acceso a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales.

Obligaciones estatales

A continuación, se describen las principales obligaciones de los Estados en materia de los derechos de acceso. Debido a la materia de investigación, estas obligaciones se interpretarán en el marco de procesos de cierre y salida de proyectos mineros, petroleros y de generación de energía.

⁶⁷ OEA. (1988). *Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: “Protocolo de San Salvador”*. <https://www.oas.org/es/sadye/inclusion-social/protocolo-ssv/docs/protocolo-san-salvador-es.pdf>

⁶⁸ Corte IDH. (2017). *Opinión Consultiva OC-23/17*. <https://www.escri-net.org/es/caselaw/2019/opinion-consultiva-oc-2317#:~:text=La%20Corte%20IDH%20sostuvo%20que,ambiental%20significativo%2C%20incluyendo%20da%C3%B1os%20transfronterizos>

⁶⁹ Corte IDH. (2017). *Opinión consultiva OC-23/17* (párr. 211). <https://www.escri-net.org/es/caselaw/2019/opinion-consultiva-oc-2317#:~:text=La%20Corte%20IDH%20sostuvo%20que,ambiental%20significativo%2C%20incluyendo%20da%C3%B1os%20transfronterizos>

⁷⁰ Jiménez Guanipa, H. (2019). El Acuerdo de Escazú y el derecho de acceso a la información dan a luz una nueva jurisprudencia. Análisis jurisprudencial. *Sentencia Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) C/ YPF SA slvarios. Revista Derecho del Estado*, (44), 385-396. <https://doi.org/10.18601/01229893.n44.14> | Corte IDH. (2006). *Caso Claude Reyes y otros vs. Chile. Sentencia del 19 de septiembre de 2006* (párr. 174). http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf

⁷¹ REDESCA. (2021). *Emergencia climática. Resolución 3/2021* (p. 9). https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2021/resolucion_3-21_spa.pdf

⁷² Corte IDH. (2023). *Caso habitantes de La Oroya vs. Perú*. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_511_esp.pdf

Sobre el derecho a la información

El derecho a la información en temas ambientales tiene sus fundamentos en el sistema global dentro del artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁷³, el principio 10 de la Declaración de Río sobre medio ambiente, el séptimo Principio Marco sobre los Derechos Humanos y el Medio Ambiente, y la Convención Americana. Además, se reafirma en el artículo 5.º del Acuerdo de Escazú⁷⁴.

Conforme a la jurisprudencia de la Corte IDH, la información sobre actividades de exploración y explotación de los recursos naturales es de interés público, en especial cuando estas actividades se llevan a cabo en el territorio de las comunidades indígenas⁷⁵. Además, “la información debe ser entregada sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal, salvo en los casos en que se aplique una legítima restricción”⁷⁶.

Del respeto al derecho de acceso a la información se derivan cuatro obligaciones estatales: la obligación de transparencia activa; la obligación de suministrar información accesible, completa y oportuna; la obligación de preparación y difusión; además de la obligación de máxima divulgación, según la cual toda información es libre de transmitirse, salvo prohibición legal en contrario. En un contexto de cierre y salida de proyectos, las obligaciones en materia de acceso a la información se materializan en:

- Proporcionar un acceso asequible, efectivo y oportuno⁷⁷ a la información ambiental en poder de las autoridades que se encargan de recolectar, estudiar y supervisar los procesos de cierre.
- Responder a las peticiones de cualquier persona o asociación sin necesidad de que demuestren un interés legítimo o de otra índole⁷⁸.
- Establecer con claridad los motivos para denegar información relacionada con el proceso de cierre e interpretar de manera restrictiva dicha disposición, teniendo en cuenta el interés público en favor de la divulgación⁷⁹.
- Orientar a la población sobre el modo de obtener información del proyecto y la ejecución de las acciones asociadas al cierre y la salida de los proyectos.
- Generar, reunir, actualizar y difundir de manera periódica información ambiental, por ejemplo, sobre la calidad del ambiente, incluidos el aire y el agua; la contaminación, los desechos, los productos químicos y otras sustancias potencialmente nocivas que se introducen en el medio ambiente; los impactos ambientales reales o que constituyan una amenaza para la salud y el bienestar humanos⁸⁰.

⁷³ Naciones Unidas. (1966). *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* (art. 19). <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>

⁷⁴ CEPAL. (2022). *Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe* (art. 7.º, sobre participación en asuntos ambientales). <https://www.cepal.org/es/acuerdodeescazu>

⁷⁵ Corte IDH. (2017). *Opinión Consultiva OC-23/17*. <https://www.escri-net.org/es/caselaw/2019/opinion-consultiva-oc-2317#:~:text=La%20Corte%20IDH%20sostuvo%20que,ambiental%20significativo%2C%20incluyendo%20da%C3%B1os%20transfronterizos>

⁷⁶ Corte IDH. (2023). *Caso habitantes de La Oroya vs. Perú*. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_511_esp.pdf

⁷⁷ CIDH. (2019). *Empresas y derechos humanos: estándares interamericanos* (OEA/Ser.L/V/II CIDH/REDESCA/INF.1/19, párr. 48). <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/EmpresasDDHH.pdf>

⁷⁸ Ávila Muñoz, L. (2016). *Derechos de acceso en asuntos ambientales en Colombia: hacia el desarrollo de una actividad minera respetuosa del entorno y las comunidades* (p. 9). <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/871272c4-684e-432a-b151-e3312c06f9d9/content>

⁷⁹ Corte IDH. (2006). *Caso Claude Reyes y otros* (párr. 77). http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf

⁸⁰ Corte IDH. (2006). *Caso Claude Reyes y otros*. http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf

Al aplicar dichas obligaciones al proceso de cierre y salida de los proyectos, se evidencia el deber de los Estados de actualizar y requerir información actualizada sobre su ejecución, además de mantener un diálogo periódico con los grupos poblacionales que podrían verse afectados ante la ejecución o incumplimiento del programa de cierre y desmantelamiento de los proyectos⁸¹. Esto se relaciona con el denominado deber de divulgación o divulgación activa que, en el ámbito específico del derecho ambiental, se consagra mediante la divulgación de los instrumentos administrativos para preparar y difundir, distribuir o publicar la información recolectada.

En un contexto como el de los procesos de cierre, la planeación frente a la recolección de información, la máxima publicidad exigida y el principio de transparencia activa requieren que los Estados tengan la capacidad de divulgar de modo periódico información asociada al cierre, su evaluación de los compromisos adquiridos y a los impactos asociados a esta etapa del proyecto.

Sobre el derecho a la participación en asuntos ambientales

El derecho a la participación ambiental encuentra sus bases en el sistema regional dentro del artículo 23.1.a de la Convención Americana y se reafirma en el Acuerdo de Escazú⁸². En el sistema global, este derecho parte de lo establecido en las declaraciones de Estocolmo y de Río, y en la Carta Mundial de la Naturaleza⁸³.

El derecho de toda persona a participar en el gobierno de su país y en la gestión de los asuntos públicos incluye la participación en la adopción de decisiones relacionadas con el ambiente (políticas, leyes, reglamentos, proyectos y actividades). Es “por medio de la participación que las personas ejercen el control democrático de las gestiones estatales y así pueden cuestionar, indagar y considerar el cumplimiento de las funciones públicas”⁸⁴.

Además, el derecho a la participación también se establece como “la posibilidad de los ciudadanos de proporcionar insumos significativos, oportunos e informados y de influenciar las decisiones de políticas, estrategias y planes en diversos niveles, así como en proyectos individuales que tienen impactos ambientales”⁸⁵. El desarrollo pleno de este derecho se estructura con los vínculos que pueda tener la participación en los espacios que disponga el Estado para su consumación; de allí que, en materia de cierre y salida de proyectos, la construcción conjunta de los planes de cierre debe contar con la participación efectiva de las personas, las comunidades y los grupos de la sociedad civil que, con un interés directo o indirecto, puedan tener una voz y una perspectiva dentro de lo planteado.

Ahora bien, el cumplimiento de este derecho requiere que el Estado ponga en práctica “la aplicación de los principios de publicidad y transparencia y, sobre todo, debe ser respaldado por el acceso a la información que permite el control social mediante una participación efectiva”⁸⁶. Esto se da porque existe una relación de indivisibilidad entre el derecho de acceso a la información y el de participación en materia ambiental.

⁸¹ CIDH. (2019). *Guía para el acceso a la información ambiental en contextos de industrias extractivas de minería e hidrocarburos*. <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/informes/ExtractivasESP.pdf>

⁸² CEPAL. (2022). *Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe* (art. 7.°, sobre participación en asuntos ambientales). <https://www.cepal.org/es/acuerdodeescazu>

⁸³ Naciones Unidas. (1982). *Carta Mundial de la Naturaleza*. <https://www.gob.mx/semarnat/articulos/carta-mundial-de-la-naturaleza>

⁸⁴ Corte IDH. (2017). *Opinión consultiva n.° 23* (párr. 256). https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf

⁸⁵ CEPAL. (2013). *Acceso a la información, participación y justicia en temas ambientales en América Latina y el Caribe. Situación actual, perspectivas y ejemplos de buenas prácticas* (p. 10). <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/60540fe6-09d0-4a6f-bbbd-9d7e06b6902f/content>

⁸⁶ Corte IDH. (2006). *Caso Claude Reyes y otros vs. Chile* (supra, párr. 86). http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf. Véase también: Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral. (2020). *Estrategia Interamericana para la Promoción de la Participación Pública en la Toma de Decisiones sobre Desarrollo Sostenible* (p. 19). <https://repositoriodigital.minam.gob.pe/handle/123456789/263>

Las obligaciones de los Estados frente al acceso a la participación en el contexto de cierre y salida de los proyectos se pueden resumir en:

- Garantizar la participación sin discriminación, de manera equitativa, significativa y transparente⁸⁷. Estos espacios deben respetar unas formas específicas, donde se garantice un nivel informativo, un nivel consultivo (no existe la obligación de incorporar los resultados de lo consultado) y un nivel decisorio (la decisión tomada por el grupo consultado es vinculante)⁸⁸.
- Garantizar espacios para la participación efectiva desde etapas primarias hasta el fin de todos los proyectos. Además, dicha garantía y el nivel de vinculatoriedad de los espacios de participación deben graduarse dependiendo del nivel de afectación del grupo poblacional participante⁸⁹.
- Informar amplia y detalladamente sobre estos espacios de participación efectiva, respondiendo al contexto local y a las dificultades de acceso a ciertos tipos de medios de información⁹⁰.
- Garantizar que los espacios de participación se generen al comienzo del proceso de adopción de decisiones⁹¹.

Sobre el derecho de acceso a la justicia en materia ambiental

El derecho de acceso a la justicia en asuntos ambientales⁹² se encuentra reconocido en el décimo Principio Marco sobre los Derechos Humanos y el Medio Ambiente. Asimismo, tiene su base en el artículo 8.º del Acuerdo de Escazú.

La protección y garantía de este derecho implica, por parte de los Estados, “la posibilidad de obtener de las autoridades una solución expedita y completa (ya sea en sede judicial, administrativa u otra) a un conflicto jurídico de naturaleza ambiental”⁹³. En el ámbito regional, este derecho se encuentra consagrado en los artículos 2.º y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁹⁴.

La obligación estatal, según la jurisprudencia de la Corte IDH, se traduce en que:

Los Estados Parte se obligan a suministrar recursos judiciales efectivos a las víctimas de violación de los derechos humanos (artículo 25), recursos que deben ser sustanciados de conformidad con las reglas

⁸⁷ Naser, A., Williner, A. y Sandoval, C. (2021). *Participación ciudadana en los asuntos públicos: un elemento estratégico para la Agenda 2030 y el gobierno abierto. Documentos de proyectos* (LC/TS.2020/184; p. 33). <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46645-participacion-ciudadana-asuntos-publicos-un-elemento-estrategico-la-agenda-2030>

⁸⁸ Naser, A., Williner, A. y Sandoval, C. (2021). *Participación ciudadana en los asuntos públicos: un elemento estratégico para la Agenda 2030 y el gobierno abierto. Documentos de proyectos* (LC/TS.2020/184; p. 35). <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46645-participacion-ciudadana-asuntos-publicos-un-elemento-estrategico-la-agenda-2030>

⁸⁹ Naser, A., Williner, A. y Sandoval, C. (2021). *Participación ciudadana en los asuntos públicos: un elemento estratégico para la Agenda 2030 y el gobierno abierto. Documentos de proyectos* (LC/TS.2020/184; p. 30). <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46645-participacion-ciudadana-asuntos-publicos-un-elemento-estrategico-la-agenda-2030>

⁹⁰ CEPAL. (2013). *Acceso a la información, participación y justicia en temas ambientales en América Latina y el Caribe. Situación actual, perspectivas y ejemplos de buenas prácticas*. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/60540fe6-09d0-4a6f-bbbd-9d7e06b6902f/content>

⁹¹ CEPAL. (2013). *Acceso a la información, participación y justicia en temas ambientales en América Latina y el Caribe. Situación actual, perspectivas y ejemplos de buenas prácticas* (p. 7). http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/21751/6/LCL3549REV2_es.pdf

⁹² CEPAL. (2022). *Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe* (art. 8.º). <https://www.cepal.org/es/acuerdodeescazu>

⁹³ CEPAL. (2018). *Acceso a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe: hacia el logro de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* (LC/TS.2017/83; p. 120). Autor.

⁹⁴ Naciones Unidas. (1966). *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>

del debido proceso legal (artículo 8.1), todo ello dentro de la obligación general a cargo de los mismos Estados.⁹⁵

Esto nos lleva a concluir que los Estados deben establecer procedimientos judiciales y administrativos que:

- Sean imparciales, independientes, asequibles, transparentes y justos, dado que “un efectivo acceso a la justicia ambiental requiere de procesos judiciales independientes y expeditos que contemplen la reparación por daño ambiental”⁹⁶.
- Se desarrollen en un plazo razonable en todos los recursos judiciales y administrativos dispuestos⁹⁷.
- Sirvan para examinar reclamaciones de manera oportuna⁹⁸.
- Cuenten con la competencia técnica y los recursos necesarios⁹⁹.
- Incluyan un derecho de apelación a un órgano superior¹⁰⁰.

Bajo esta perspectiva, el acceso a los escenarios de justicia no parte solo de eventos en los cuales se genere un daño que deba ser reparado o remediado, también es necesario que los actores privados cuenten con mecanismos de queja, informen sobre los escenarios de los planes de restauración y permitan el intercambio comunitario más preciso, cuando promuevan una salida del proyecto o ingresen en la etapa de cierre.

Buenas prácticas para los procesos de cierre y salida de proyectos desde lineamientos internacionales

El estudio de las iniciativas, las buenas prácticas y los lineamientos gremiales que se han desarrollado en el ámbito internacional (tanto global como regionalmente) ha permitido evaluar aquellos estándares mínimos y mecanismos de reducción de conflictividad asociada a los impactos generados por los proyectos, en especial en temas de cierre y salida. Analizar este tipo de instrumentos gremiales es importante, pese a no considerarlos vinculantes y a reconocer su papel limitado ante la gestión de los impactos. Estas iniciativas evidencian los elementos para establecer responsabilidad y las acciones que, desde el mismo gremio, se consideran prudentes y diligentes ante los posibles impactos ambientales y en materia de derechos humanos.

Uno de los grandes problemas asociados a la efectividad del respeto y garantía de los derechos de acceso en el marco del cierre y salida de proyectos es la falta de claridad sobre las responsabilidades de cada uno de los actores de las cadenas de valor y de suministro en la regulación y normatividad interna de los Estados. Debido a esto, varias agencias internacionales —como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Consejo Internacional de Minería y Metales

⁹⁵ Cfr. Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras. Excepciones preliminares. Sentencia del 26 de junio de 1987. Serie C, n.º 1, párr. 91, y Caso Favela Nova Brasilia vs. Brasil. Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 16 de febrero de 2017. Serie C, n.º 333, párr. 174.

⁹⁶ CEPAL. (2018). *Acceso a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe: hacia el logro de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (LC/TS.2017/83)*. Autor.

⁹⁷ Corte IDH. (2005). *Caso de la Comunidad Indígena Yakye Axa. Sentencia del 17 de junio de 2005* (serie C, n.º. 125). https://cidh.oas.org/countryrep/AccessoDESC07sp/Accessodescii.sp.htm#_ftn109

⁹⁸ Federación Iberoamericana del Ombudsman (FIO), CEPAL y Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ). (2022). *Recomendaciones para la incorporación del enfoque de derechos humanos en la evaluación de impacto ambiental de proyectos mineros. Documentos de proyectos (LC/TS.2020/97)*. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/4f39e6af-7366-4604-b177-c0aa1abbbcfdf/content>

⁹⁹ CEPAL. (2022). *Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe* (art. 9.º). <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/a6049491-a9ee-4c53-ae7c-a8a17ca9504e/content>

¹⁰⁰ OEA. (1978). *Convención Americana de Derechos Humanos* (art. 8.º). https://www.oas.org/dil/esp/1969_Convenc%C3%B3n_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf

(ICMM)— han desarrollado instrumentos con recomendaciones dirigidas a que los actores involucrados en los proyectos puedan cumplir con sus obligaciones y promover buenas prácticas para asegurar el cumplimiento y la no vulneración de los derechos de acceso.

Con base en la aplicación de los principios y pilares establecidos por el PNUD¹⁰¹, varias de estas iniciativas indican que se debe involucrar a las comunidades afectadas desde el comienzo de la planeación del cierre, haciendo especial énfasis en grupos poblacionales históricamente discriminados —como las mujeres, las personas afrodescendientes y los pueblos indígenas y tribales— debido a que el acompañamiento de los distintos tipos poblacionales afectados “es una importante expresión del derecho que tiene el público a participar y, además, un componente esencial para planificar eficientemente el cierre [...], ya que la comunidad heredará eventualmente el área del proyecto”¹⁰².

En el mismo sentido, la CEPAL¹⁰³ ha recomendado la incorporación de las comunidades locales e indígenas en la gestión y el seguimiento del cierre para garantizar que la población conozca:

En detalle el Plan de Cierre de la mina desde su etapa inicial. El plan debe ser un instrumento público y de conocimiento de la población en general, con el fin [de] que conozcan las fechas de cierre, las medidas que serán implementadas en la etapa de cierre y post cierre.¹⁰⁴

A su vez, el ICMM establece que un ejercicio de planificación de cierre exitoso debe garantizar que “las comunidades participarán en la planificación e implementación de las medidas que apuntalan un cierre exitoso”¹⁰⁵. Con esto “habrá más posibilidades de encontrar la financiación adecuada para el cierre”¹⁰⁶. Por esta razón, la primera medida que se recomienda es integrar el cierre desde una etapa temprana para garantizar los medios de financiamiento y ejecución del plan, reconociendo que existen dinámicas sociales y culturales que se irán modificando durante el desarrollo de las etapas del proyecto minero.

Según la iniciativa Bettercoal, “las compañías implementarán un proceso integrado de cierre y rehabilitación de la mina, incorporando aspectos medioambientales, sociales, económicos y de gobernanza en las operaciones desde las primeras etapas de desarrollo de la mina”¹⁰⁷. Con esto se estructura una tendencia de incorporar los riesgos en aspectos sociales y diferenciales dentro de la planificación que se lleve a cabo en el cierre de minas. Un punto importante por considerar es que en la guía de marco de cierre minero de la ACM¹⁰⁸ no se establecen mecanismos claros sobre los procesos de cierre de mina de cara al desarrollo de los derechos de acceso de las comunidades afectadas.

¹⁰¹ PNUD. (2018). *Buenas prácticas de extracción*. <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/UNDP-MINING%20Summary%20Report%20ES.pdf>

¹⁰² PNUD. (2018). *Buenas prácticas de extracción*. <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/UNDP-MINING%20Summary%20Report%20ES.pdf>

¹⁰³ Morales, A. y Hantke, M. (2020). *Guía metodológica de cierre de minas. Documentos de proyectos* (LC/TS.2020/166). <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/766a85c7-5ac4-4cd4-874a-f06c6c2060c6/content>

¹⁰⁴ Morales, A. y Hantke, M. (2020). *Guía metodológica de cierre de minas. Documentos de proyectos* (LC/TS.2020/166). <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/766a85c7-5ac4-4cd4-874a-f06c6c2060c6/content>

¹⁰⁵ Morales, A. y Hantke, M. (2020). *Guía metodológica de cierre de minas. Documentos de proyectos* (LC/TS.2020/166). <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/766a85c7-5ac4-4cd4-874a-f06c6c2060c6/content>

¹⁰⁶ ICMM. (2008). *Planificación del cierre integrado de minas: equipo de herramientas*. <https://www.icmm.com/website/publications/es/planificacion-del-cierre-integrado-de-minas-equipo-de-herramientas.pdf>

¹⁰⁷ Bettercoal. (2021). *Código 2.0*. <https://static1.squarespace.com/static/616d4f4a45c4cd5a0ed1a30d/t/61b770c5ea25c623906969a5/1639411910645/BettercoalCode2.0-Spanish.pdf>

¹⁰⁸ ACM. (2022). *Marco para cierre minero*. <https://mineriasosteniblecolombia.com/wp-content/uploads/2022/05/MARCOcierreMineroV2.pdf>

En el caso de la salida, al analizar los roles que cumplen distintos actores privados en la cadena de valor y de suministro, las responsabilidades en un evento de salida se identificarían de acuerdo a lo establecido por distintas regulaciones o recomendaciones. Entre ellas están las guías de debida diligencia sobre empresas multinacionales o la Declaración sobre Inversión Internacional y Empresas Multinacionales, en las que se indica “una tríada de disposiciones tendientes a la identificación, mitigación y prevención del riesgo en distintos sectores”¹⁰⁹, compuesta por un proceso de “debida diligencia basada en el riesgo para prevenir, mitigar, pero, a la vez, responder por los diferentes impactos que genera la inversión en las diversas materias”¹¹⁰.

A lo expuesto se suma la necesidad de considerar todos los impactos asociados a la inversión y buscar reducir al mínimo los riesgos, abarcando desde el momento inicial de planeación de la inversión hasta su finalización, que puede o no estar ligada con la etapa de cierre. Tomando en cuenta estos aspectos, se presentan a continuación buenas prácticas específicas que han determinado diferentes actores relacionados con el cierre de minas.

Buenas prácticas asociadas al derecho de acceso a la información

Las iniciativas internacionales gremiales han establecido que una buena práctica frente al derecho de acceso a la información está asociada con “desarrollar conocimiento de base de condiciones socioculturales de las zonas donde se llevaron a cabo las actividades mineras”¹¹¹ para poder configurar una línea base y darla a conocer de forma permanente con comunidades y terceros. La elaboración de una línea base ambiental y social antes de las modificaciones del territorio por la llegada del proyecto es una primera buena práctica, dado que tiene un vínculo directo con el carácter de recolección de información precisa por parte del actor empresarial.

La segunda buena práctica consiste en garantizar acceso y socializar con los actores involucrados y el público en general el plan de cierre en sus tres etapas: inicial, progresiva y final. Durante la evolución del proyecto, una tercera práctica consiste en informar de forma amplia y efectiva sobre los resultados de la actualización y el monitoreo de las condiciones ambientales iniciales detectadas en la línea base.

En el ámbito interno, en Colombia, se publicó en 2018 la Política en Derechos Humanos del Sector Minero Energético¹¹², donde se estableció que, en temas asociados a la información, era una buena práctica “generar acciones dirigidas a fomentar procesos adecuados de información y rendición de cuentas por parte de las empresas, en lo referente a su manejo de riesgos e impactos en Derechos Humanos, poblaciones de especial protección”¹¹³. En cuanto a la publicación de información relevante, la OCDE ha definido que este proceso se puede integrar en un marco asociado al cierre de minas, donde se debe compartir “todo aquello que pueda influir en las decisiones de las partes interesadas en caso de no ser transmitido o bien si no se transmite correctamente”¹¹⁴. Dentro de la información relevante para los procesos de cierre, se aconseja compartir con las comunidades y terceros interesados:

¹⁰⁹ Rivas-Ramírez, D. (2022). La debida diligencia del inversionista extranjero. Un concepto bidimensional. *Estudios Socio-Jurídicos*, 24(1), 39-69.

http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S0124-05792022000100039&script=sci_abstract&tlng=es

¹¹⁰ Rivas-Ramírez, D. (2022). La debida diligencia del inversionista extranjero. Un concepto bidimensional. *Estudios Socio-Jurídicos*, 24(1), 39-69.

http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S0124-05792022000100039&script=sci_abstract&tlng=es

¹¹¹ ICMM. (2008). *Planificación del cierre integrado de minas: equipo de herramientas*. <https://www.icmm.com/website/publications/es/planificacion-del-cierre-integrado-de-minas-equipo-de-herramientas.pdf>

¹¹² Ministerio de Minas y Energía. (2013). *Política en Derechos Humanos del Sector Minero Energético*. <https://www.anm.gov.co/sites/default/files/DocumentosAnm/politica-derechos-humanos-sector-minero-energetico.pdf>

¹¹³ Ministerio de Minas y Energía. (2013). *Política en Derechos Humanos del Sector Minero Energético* (p. 19). <https://www.anm.gov.co/sites/default/files/DocumentosAnm/politica-derechos-humanos-sector-minero-energetico.pdf>

¹¹⁴ OCDE. (2016). *Guía de diligencia debida para la participación significativa de las partes interesadas del sector extractivo*. <https://mneguidelines.oecd.org/OECD-Guidance-Extractives-Sector-Stakeholder-Engagement-ESP.pdf>

Los objetivos de la empresa y sus actividades actuales y planificadas (por ejemplo, cuánta tierra y agua se utilizará y dónde se obtendrá, infraestructura planificada, ciclo de vida previsto para el proyecto, planes para la rehabilitación de las tierras, etc.). [...] Riesgo de impactos adversos y propuestas de planes de gestión de aquellos riesgos específicamente relativos al acceso a tierras, agua y medios de vida (por ejemplo, planes de reasentamiento, planes de mitigación medioambiental, etc.) [...] Evaluación de impacto social, medioambiental y sobre los derechos humanos, y estudios de referencia al respecto.¹¹⁵

Al detallar esta información y aplicarla en un contexto de cierre y salida de proyectos, en especial de minas, se ha recomendado que los actores compartan a las comunidades, autoridades y demás grupos de interés información sobre “las medidas de manejo ambiental a implementar durante los diferentes cierres, incluyendo las medidas del medio socioeconómico enfocadas a la transición de la comunidad a un escenario post minería”¹¹⁶. En este sentido, existen dos principios que se asocian con la publicación y recolección de información por parte de las empresas promotoras de los proyectos mineros en un escenario de cierre minero: 1) elaborar los insumos de información y 2) darlos a conocer. Además, a medida que se acerque la fecha de finalización de las etapas de explotación, es necesario contar con información mucho más detallada sobre los impactos que podrían generar y acrecentar en las lógicas sociales y comunitarias afectadas por la minería.

Este proceso de actualización y divulgación de información se constituye en la construcción de relacionamiento entre comunidades e inversores, cuyo fin principal se debe enfocar en crear una veeduría frente a las actuaciones del sector¹¹⁷ para garantizar la nivelación de pesos y contrapesos en la evaluación y el análisis de la información presentada. El estudio de las dinámicas sociales y los impactos que se produzcan en el tejido comunitario a lo largo del desarrollo del proyecto minero también debe incorporar este proceso de actualización de los reportes de cumplimiento y de prospección de los planes de cierre.

Buenas prácticas frente al acceso a escenarios de participación efectiva

Una de las recomendaciones centrales respecto del derecho de acceso a la participación es la búsqueda de escenarios futuros posminería, que se construyan de forma conjunta para garantizar un sostenimiento financiero, pero que respondan a las dinámicas de reparación social necesarias para consolidar una transición social efectiva¹¹⁸. Por ello se recomienda que “la gestión social del cierre de la operación debe acompañarse y retroalimentarse de procesos iterativos con las partes interesadas, en particular de aquellas de orden local (población, comunidades indígenas, organizaciones de base y municipios)”¹¹⁹. Esta consolidación del proceso iterativo se desarrolla mediante espacios de participación conjunta donde se discuten los avances del proyecto, las necesidades de su implementación y el desarrollo de los programas de recuperación con base en los conocimientos y demandas de las comunidades locales.

¹¹⁵ OCDE. (2016). *Guía de diligencia debida para la participación significativa de las partes interesadas del sector extractivo*. <https://mneguidelines.oecd.org/OECD-Guidance-Extractives-Sector-Stakeholder-Engagement-ESP.pdf>

¹¹⁶ Pinzón, J. (2022). *Guía para la elaboración del plan de cierre y abandono de proyectos mineros*. https://www.anla.gov.co/01_anla/documentos/proyectos/02_transformacionales/03_nuevo_modelo/Documentos/05-09-2022-anla-guia-de-cierre-abandono-proyectos-mineros.pdf

¹¹⁷ Ministerio de Minas y Energía. (2013). *Política en Derechos Humanos del Sector Minero Energético*. <https://www.anm.gov.co/sites/default/files/DocumentosAnm/politica-derechos-humanos-sector-minero-energetico.pdf>

¹¹⁸ ICMM. (2019). *Integrated Mine Closure*. https://www.icmm.com/website/publications/pdfs/environmental-stewardship/2019/guidance_integrated-mine-closure.pdf?cb=60008

¹¹⁹ Morales, A. y Hantke, M. (2020). *Guía metodológica de cierre de minas. Documentos de proyectos* (LC/TS.2020/166). <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/766a85c7-5ac4-4cd4-874a-f06c6c2060c6/content>

La recomendación para el desarrollo de estos procesos de cierre y planificación posminera debe seguirse “regularmente con los actores interesados afectados, incluyendo Pueblos Indígenas y Tribales, campesinos, terratenientes, negocios, mineros artesanales y de pequeña escala, trabajadores”¹²⁰. Así, un plan de rehabilitación y cierre minero que promueva la transición social de los territorios —con nuevas vocaciones de cierre—, para alcanzar los estándares de recomendaciones de altos grados de diligencia debida para actores privados, debe contener como mínimo: “El papel de las comunidades afectadas en la revisión del plan de rehabilitación y cierre [...] [El] uso acordado de la tierra y de las instalaciones posterior a la actividad minera”¹²¹. En concordancia con varios actores internacionales, estos acuerdos sobre el uso de la tierra posminera tienen que establecerse en algún momento después de la finalización del proceso de evaluación de impacto ambiental y social¹²². Esto quiere decir que el enfoque de los procesos de participación para la creación de un plan de cierre de minas debe incluir un acuerdo sobre los usos del suelo y los procesos de rehabilitación y construcción del tejido social y comunitario.

El plan de rehabilitación y cierre de minas, desde el enfoque de participación comunitaria, también debe contener programas de rendición de cuentas y evaluación financiera para establecer una gestión social adecuada e informada, dado que “el involucramiento comunitario posibilita la adecuada divulgación de información y de participación de las partes, así como la optimización de los procesos de toma de decisiones para así potenciar los impactos socioeconómicos positivos inherentes al proyecto”¹²³. Gracias al involucramiento comunitario propuesto y a la creación de un proceso iterativo a lo largo del proyecto que contemple los cambios sociales y ambientales de lo propuesto en la fase de planeación y de elaboración de estudios ambientales, surge una posterior consolidación del plan de rehabilitación donde se determina un “plan de monitoreo posterior al cierre [...] [y] el papel de la comunidad en el monitoreo y mantenimiento a largo plazo”¹²⁴.

De igual forma, actores recomiendan¹²⁵ integrar los costos de la transición social para consolidar la creación de un fondo que se pueda ejecutar en el futuro posterior a la salida del proyecto minero. El ideal es que las inversiones en este rubro busquen “retornos económicos y sociales en las comunidades locales y sobre la construcción de resiliencia comunitaria ante los impactos de que la mina cierre”¹²⁶. La estimación y planeación del cierre también “debería asumir el hecho de que las comunidades tienen diferentes niveles de dependencia de la operación”¹²⁷. Entre los costos recomendados, se solicita tener en cuenta¹²⁸:

- Financiamiento de los procesos de actualización de la línea base en el aspecto ambiental, considerando impactos en salud, dependencia económica y posibilidades de diversificación económica.

¹²⁰ Bettercoal. (2021). *Bettercoal Código 2.0*. <https://static1.squarespace.com/static/616d4f4a45c4cd5a0ed1a30d/t/61b770c5ea25c623906969a5/1639411910645/BettercoalCode2.0-Spanish.pdf>

¹²¹ IRMA. (2018). *Estándar para la minería responsable de IRMA*. <https://responsiblemining.net/wp-content/uploads/2021/06/IRMA-STANDARD-v.1.0-Final-ES.pdf>

¹²² Esto se puede encontrar en recomendaciones del estándar de IRMA, en la *Guía de buenas prácticas* de la ANLA o en el *Integrated mine closure* de la ICMM.

¹²³ Morales, A. y Hantke, M. (2020). *Guía metodológica de cierre de minas. Documentos de Proyectos* (LC/TS.2020/166). <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/766a85c7-5ac4-4cd4-874a-f06c6c2060c6/content>

¹²⁴ IRMA. (2018). *Estándar para la minería responsable de IRMA*. <https://responsiblemining.net/wp-content/uploads/2021/06/IRMA-STANDARD-v.1.0-Final-ES.pdf>

¹²⁵ ICMM. (2019). *Integrated mine closure. Social transition*. https://www.icmm.com/website/publications/pdfs/environmental-stewardship/2019/guidance_integrated-mine-closure.pdf?cb=60008

¹²⁶ ICMM. (2019). *Integrated mine closure. Social transition* (p. 52). https://www.icmm.com/website/publications/pdfs/environmental-stewardship/2019/guidance_integrated-mine-closure.pdf?cb=60008

¹²⁷ ICMM. (2008). *Planificación del cierre integrado de minas: equipo de herramientas*. <https://www.icmm.com/website/publications/es/planificacion-del-cierre-integrado-de-minas-equipo-de-herramientas.pdf>

¹²⁸ ICMM. (2019). *Integrated mine closure. Social transition* (p. 52). https://www.icmm.com/website/publications/pdfs/environmental-stewardship/2019/guidance_integrated-mine-closure.pdf?cb=60008

- Financiamiento de procesos asociados a la reconversión laboral.
- Costos finales del proceso de transición social posminería, donde se incluyan relocalización comunitaria, inversión en la evolución del uso del suelo de conformidad con los acuerdos logrados y el proceso de monitoreo posminería.

Los elementos planteados son los que, de forma general, se recomienda incorporar en los espacios de participación y concertación comunitaria. El ideal es que se creen espacios de participación que desarrollen estos temas de modo medular y que, mediante un ejercicio de participación efectiva, se eviten “a la empresa costos y riesgos reputacionales, al identificar de un modo precoz problemas emergentes en la comunidad en cuestión y abordarlos de manera proactiva en vez de reactiva”¹²⁹.

Buenas prácticas para establecer mecanismos de acceso a la justicia

Un primer punto al estudiar los espacios de acceso a la justicia ambiental en las buenas prácticas empresariales es que estos actores solo tienen a cargo las obligaciones de respeto y debida diligencia. En este sentido, la creación de espacios de acceso a la justicia ambiental, según los estándares de buenas prácticas consultados, se especifican en la recepción, la solución y el establecimiento de medios alternativos de solución de controversias con terceros externos e internos de la empresa¹³⁰, así como en el acceso a remedio, según los Principios Rectores de Empresas y Derechos Humanos¹³¹.

Aplicadas estas recomendaciones en un escenario de cierre, se propone a los actores privados “establecer canales de atención a los grupos de interés, para atender las observaciones, aportes, peticiones, quejas, reclamos, sugerencias, relacionadas con el cierre minero”¹³². La creación de un mecanismo de quejas debe responder a los desafíos que se generen en el proceso de cierre, dependiendo de los impactos causados a lo largo del proyecto, lo cual le permitirá adoptar distintos tipos de forma¹³³. Esto teniendo en cuenta que, según los Principios Rectores de Empresas y Derechos Humanos, se definen tres tipos de mecanismos de remediación: estatales judiciales, estatales no judiciales y no estatales¹³⁴. Los mecanismos no estatales se pueden establecer como mecanismos operacionales de la empresa, mecanismos externos a las compañías por adhesión voluntaria o mecanismos independientes de rendición de cuentas de instituciones financieras internacionales¹³⁵. El reto del proceso de cierre y salida de los proyectos es la necesidad de emplear cualquiera de los tres mecanismos de queja establecidos por las empresas para evitar que se generen nuevas vulneraciones de derechos humanos.

¹²⁹ OCDE. (2016). *Guía de diligencia debida para la participación significativa de las partes interesadas del sector extractivo*. <https://mneguidelines.oecd.org/OECD-Guidance-Extractives-Sector-Stakeholder-Engagement-ESP.pdf>

¹³⁰ OCDE. (2016). *Guía de diligencia debida para la participación significativa de las partes interesadas del sector extractivo*. <https://mneguidelines.oecd.org/OECD-Guidance-Extractives-Sector-Stakeholder-Engagement-ESP.pdf>

¹³¹ Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2011). *Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos. Puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para “proteger, respetar y remediar”*. <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/publications/guidingprinciplesbusinesshr>

¹³² Pinzón, J. (2022). *Guía para la elaboración del plan de cierre y abandono de proyectos mineros*. https://www.anla.gov.co/01_anla/documentos/proyectos/02_transformacionales/03_nuevo_modelo/Documentos/05-09-2022-anla-guia-de-cierre-abandono-proyectos-mineros.pdf

¹³³ SOMO. (2020). *What are grievance mechanisms?* <https://www.somo.nl/hrgm/what-are-grievance-mechanisms/>

¹³⁴ Cooperación Alemana. (2022). *Prácticas líderes, avances y desafíos pendientes de los mecanismos de reclamo operacionales mineros en la región andina*. <https://minsus.net/mineria-sustentable/wp-content/uploads/2022/04/practicas-lideres-avances-y-desafios-pendientes-de-los-mecanismos-de-reclamo-operacionales-mineros-en-la-region-andina-1.pdf>

¹³⁵ Cooperación Alemana. (2022). *Prácticas líderes, avances y desafíos pendientes de los mecanismos de reclamo operacionales mineros en la región andina*. <https://minsus.net/mineria-sustentable/wp-content/uploads/2022/04/practicas-lideres-avances-y-desafios-pendientes-de-los-mecanismos-de-reclamo-operacionales-mineros-en-la-region-andina-1.pdf>

Esta especificidad permitirá escuchar y mapear los problemas sociales que se han ido consolidando con el desarrollo de las distintas etapas del proyecto minero. De esta forma, se busca reducir el riesgo de aumento de confrontaciones entre actores en el ámbito territorial, bien sea por la llegada de nuevos tipos de integrantes a la masa poblacional o por la configuración de actores al margen de la ley que podrían aprovecharse de los escenarios posminería.

Por último, surge la necesidad de diseñar e implementar medidas de restauración que sean razonables y proporcionales al impacto generado por esta clase de proyectos, las cuales deben crearse de forma participativa con las comunidades afectadas¹³⁶. Dichas medidas tienen que entenderse desde las lógicas de los posibles problemas de índole social y económico que se crean en los territorios afectados por proyectos extractivos.

¹³⁶ SOMO. (2023). *Input for the report to be presented to the 78th session of the General Assembly in September 2023*. <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/business/workinggroupbusiness/wg-business-cfis/2023/extractive-sector/subm-extractive-sector-csos-somo-31.pdf>



Capítulo 2

Gestión ambiental en la fase de cierre

FOTOGRAFÍA: RESISTENCIA PACÍFICA
DE LA MICRORREGIÓN DE IXQUISIS

La gestión ambiental juega un papel fundamental en el proceso de cierre porque configura el conjunto de procesos orientados a prevenir, mitigar y remediar impactos en los distintos componentes del ambiente durante las diferentes etapas del proyecto. En este sentido, esta gestión debe integrar y atravesar todo el cierre, por lo que es un proceso continuo e iterativo. De hecho, muchos de los procesos de rehabilitación avanzan en forma paralela al desarrollo de un proyecto¹³⁷.

Este capítulo presenta los conceptos clave para una adecuada gestión ambiental en el proceso de cierre responsable, así como las distintas fases de su planeación y su desarrollo. El insumo para la investigación se obtuvo mediante el análisis de bibliografía sobre los procesos de cierre en proyectos de distinta índole, con énfasis en proyectos mineros.

Conceptos clave

Objetivos de la gestión ambiental en el cierre responsable

Para entender el alcance de la gestión ambiental y los elementos clave en su planificación integrada al plan de cierre minero es necesario aclarar algunos conceptos (tabla 2), detallados a continuación.

Restauración ecológica

La restauración ecológica busca devolver las características y funciones de un ecosistema que ha sido degradado, dañado o destruido. Su objetivo consiste tanto en eliminar la degradación como en la restaurar el área a las condiciones naturales si los impactos no hubieran ocurrido¹³⁸. Así, la restauración ecológica es un macroproceso que engloba los procesos de recuperación, rehabilitación y remediación.

Recuperación

Proceso por el cual un ecosistema recupera su composición, estructura y funcionamiento respecto a los niveles identificados para el ecosistema de referencia. La recuperación suele ser asistida por actividades de restauración¹³⁹.

Rehabilitación

Corresponde a las acciones de manejo orientadas a restablecer un nivel de funcionamiento del ecosistema en los sitios degradados. El objetivo es la provisión renovada y continua de servicios ecosistémicos, más que la biodiversidad e integridad de un ecosistema de referencia nativo designado¹⁴⁰.

Remediación ambiental

Consiste en las actividades de manejo que buscan eliminar las fuentes de degradación, como la eliminación

¹³⁷ Morales, A. y Hantke, M. (2020). *Guía metodológica de cierre de minas* (p. 91). <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46532-guia-metodologica-cierre-minas>

¹³⁸ Gann, G., McDonald, T., Walder, B., Aronson, J., Nelson, C., Jonson, J., Hallett, J., Eisenberg, C., Guariguata, M., Liu, J., Hua, F., Echeverría, C., Gonzales, E., Shaw, N., Decler, K. y Dixon, K. (2019). *International principles and standards for the practice of ecological restoration* (p. 94). Society for Ecological Restoration.

¹³⁹ Gann, G., McDonald, T., Walder, B., Aronson, J., Nelson, C., Jonson, J., Hallett, J., Eisenberg, C., Guariguata, M., Liu, J., Hua, F., Echeverría, C., Gonzales, E., Shaw, N., Decler, K. y Dixon, K. (2019). *International principles and standards for the practice of ecological restoration* (p. 94). Society for Ecological Restoration.

¹⁴⁰ Gann, G., McDonald, T., Walder, B., Aronson, J., Nelson, C., Jonson, J., Hallett, J., Eisenberg, C., Guariguata, M., Liu, J., Hua, F., Echeverría, C., Gonzales, E., Shaw, N., Decler, K. y Dixon, K. (2019). *International principles and standards for the practice of ecological restoration* (p. 94). Society for Ecological Restoration.

o la desintoxicación de contaminantes o nutrientes en exceso en el suelo y el agua¹⁴¹. En la mayoría de los casos, la restauración completa suele ser imposible, pero la remediación, la recuperación y la rehabilitación exitosas pueden generar el establecimiento oportuno de un ecosistema funcional¹⁴².

Actividad de restauración

Cualquier acción, intervención o tratamiento dirigido a promover la recuperación de un ecosistema o componente de un ecosistema (por ejemplo: enmiendas del suelo y el sustrato, control de especies invasoras, acondicionamiento del hábitat, reintroducción de especies y reforzamientos de las poblaciones)¹⁴³.

Tabla 2. Objetivos de los tres procesos principales en la restauración ecosistémica.

¿Cuál es el objetivo?	Qué hacer
Iniciar o acelerar procesos de restablecimiento de un área degradada, dañada o destruida con relación a su función, estructura y composición.	Restauración ecológica (RE)
Reparar la productividad y/o los servicios del ecosistema en relación con los atributos funcionales o estructurales.	Rehabilitación (REH)
Retornar la utilidad del ecosistema para la prestación de servicios ambientales diferentes a los del ecosistema original, integrándolo ecológica y paisajísticamente a su entorno.	Recuperación (REC)

Fuente: modificado de Vargas, O; Díaz J, Reyes, S y Gómez, P. (2012). Guías técnicas para la Restauración Ecológica de los Ecosistemas de Colombia. Bogotá, Colombia. 131 p.

Medidas ambientales

Los impactos ambientales deben controlarse con distintas medidas ambientales, cuya finalidad es asegurar la menor afectación al entorno. Estas medidas se categorizan en una escala de preferencia de mayor a menor, como se expone a continuación.

Prevención

La constituyen todas aquellas acciones que se toman con el fin de evitar la ocurrencia de los impactos o efectos negativos del proyecto en el ambiente¹⁴⁴. Las medidas de prevención deben considerarse desde el momento de planeación del proyecto para garantizar una adecuada gestión ambiental en la salida responsable.

¹⁴¹ Gann, G., McDonald, T., Walder, B., Aronson, J., Nelson, C., Jonson, J., Hallett, J., Eisenberg, C., Guariguata, M., Liu, J., Hua, F., Echeverría, C., Gonzales, E., Shaw, N., Decler, K. y Dixon, K. (2019). *International principles and standards for the practice of ecological restoration* (p. 94). Society for Ecological Restoration.

¹⁴² Morales, A. y Hantke, M. (2020). *Guía metodológica de cierre de minas* (p. 89). <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46532-guia-metodologica-cierre-minas>

¹⁴³ Gann, G., McDonald, T., Walder, B., Aronson, J., Nelson, C., Jonson, J., Hallett, J., Eisenberg, C., Guariguata, M., Liu, J., Hua, F., Echeverría, C., Gonzales, E., Shaw, N., Decler, K. y Dixon, K. (2019). *International principles and standards for the practice of ecological restoration* (p. 94). Society for Ecological Restoration.

¹⁴⁴ CSBI. (2015). *A cross-sector guide for implementing the mitigation hierarchy* (p. 11). <http://www.csbi.org.uk/wp-content/uploads/2017/10/CSBI-Mitigation-Hierarchy-Guide.pdf>

Mitigación

Corresponde a las medidas adoptadas para minimizar los impactos y efectos negativos en el ambiente¹⁴⁵. Estas medidas pueden ser tecnológicas, como la adopción de filtros para disminuir emisiones, o de mejores prácticas, por ejemplo, reusar y reciclar materiales.

Corrección

Consiste en aquellas acciones que buscan recuperar, rehabilitar o remediar las condiciones del ambiente afectado, según su afectación y el tipo de intervención¹⁴⁶.

Compensación

Cuando no es posible intervenir el ambiente para restaurarlo, recuperarlo o rehabilitarlo, las acciones de compensación buscan resarcir y retribuir los impactos generados al ambiente que no pudieron prevenirse o mitigarse, de forma tal que dichas acciones sean proporcionales al impacto causado¹⁴⁷. Las medidas de compensación pueden ser de índole económico, social o ambiental.

Fases de la gestión ambiental en el cierre responsable

Fase documental

Esta fase está dedicada a recopilar, sistematizar y analizar los estudios de línea base, monitoreos, auditorías y otros estudios socioambientales de la zona que servirán para la construcción del plan de cierre y su ejecución.

El conocimiento local y el saber de los pueblos son fuentes valiosas de información para las ciencias ambientales¹⁴⁸. Por tanto, deben ser parte integral de esta fase. Los detalles técnicos de la línea base no se discuten en este documento, pero existe variada literatura al respecto¹⁴⁹. En esta fase también se debe recopilar la información sobre convenios, contratos, compensaciones y cualquier otra relación que mantenga la compañía con las comunidades.

Plan de cierre

El plan de cierre es un documento en el que se plantean las actividades de cierre con un enfoque de gestión de riesgos, prevención y mitigación de impactos ambientales y sociales. Debe realizarse desde la planificación inicial del proyecto y actualizarse según su avance. Además, lo tiene que hacer un equipo multidisciplinario con el fin de asegurar que se tomen en cuenta las diversas características del proyecto¹⁵⁰. Si no se cuenta con el plan de cierre desde las etapas iniciales, este se debe elaborar lo más pronto posible, contemplando de igual forma la búsqueda de información y la evaluación in situ desde el momento en que se comience con su elaboración.

¹⁴⁵ CSBI. (2015). *A cross-sector guide for implementing the mitigation hierarchy*. <http://www.csbi.org.uk/wp-content/uploads/2017/10/CSBI-Mitigation-Hierarchy-Guide.pdf>

¹⁴⁶ CSBI. (2015). *A cross-sector guide for implementing the mitigation hierarchy* (p. 12). <http://www.csbi.org.uk/wp-content/uploads/2017/10/CSBI-Mitigation-Hierarchy-Guide.pdf>

¹⁴⁷ CSBI. (2015). *A cross-sector guide for implementing the mitigation hierarchy*. <http://www.csbi.org.uk/wp-content/uploads/2017/10/CSBI-Mitigation-Hierarchy-Guide.pdf>

¹⁴⁸ Loch, T. y Riechers, M. (2021). *Ocean & Coastal Management*, 212. <https://doi.org/10.1016/j.ocecoaman.2021.105821>

¹⁴⁹ AIDA. (2014). *Lineamientos básicos para la evaluación de impactos ambientales de proyectos mineros*. <https://aida-americas.org/es/recurso/lineamientos-basicos-para-la-evaluacion-de-impactos-ambientales-de-proyectos-mineros>

¹⁵⁰ ICMM. (2019). *Cierre integrado de minas. Guía de prácticas recomendadas* (p. 105). Autor.

En este sentido, el plan de cierre se nutre de los hallazgos de las fases anteriores y, a través de un enfoque multidisciplinario, propone las actividades de salida bajo los principios de prevención, mitigación, corrección y compensación. De igual modo, el plan debe buscar resolver los impactos ambientales y sociales derivados de las actividades extractivas ocurridas durante la operación del proyecto, así como los impactos que se generen en las actividades de cierre¹⁵¹.

Por otro lado, el plan debe ser claro y detallado. Tiene que asignar el personal responsable de cada actividad, plantear un cronograma de actividades y hacer un análisis de costos estimados por cada actividad¹⁵². Los costos financieros para la salida, la restauración ecológica y el monitoreo poscierre deben estar respaldados por instrumentos de garantía financiera para asegurar que estas actividades se ejecuten a plenitud¹⁵³.

Dado que el plan es el documento guía para ejecutar las actividades de cierre minero, este debe ejecutarse de acuerdo con lo ahí establecido, respetando todas las medidas de gestión de riesgos, de prevención y mitigación de impactos. Es necesario ejecutar las actividades previstas hasta alcanzar los objetivos establecidos.

Fase de evaluación in situ

Evaluación socioambiental

Evalúa las condiciones ambientales y sociales del área del proyecto y de su área de influencia antes de realizar el cierre. En este proceso se evidencia el grado del impacto ambiental generado por las operaciones mineras¹⁵⁴. También se busca identificar posibles pasivos ambientales que puedan ocurrir, daños ambientales y cambios en la composición natural de los sistemas de vida con relación a la línea base ambiental. Es necesario realizar una topografía detallada del área minera que permita determinar los cambios morfológicos hechos finalmente en el sitio.

En cuanto a la parte social, se busca realizar una caracterización de las condiciones sociales y económicas de la población en el área de influencia del proyecto al momento de realizar el cierre¹⁵⁵. Se deben reevaluar las características demográficas, el estado de conservación del patrimonio cultural, las territorialidades, la organización social, la infraestructura física y comunitaria, así como las características socioeconómicas. También hay que identificar a las poblaciones en estado de vulnerabilidad.

Evaluación de infraestructura

Esta evaluación busca identificar toda la infraestructura minera en el sitio. Se deben actualizar planos, mapas y modelamientos del área impactada y de su área de influencia; también los inventarios de la infraestructura física del proyecto, así como de todo el material pétreo restante de las operaciones. A partir de esta caracterización, hay que analizar el siguiente destino de estos materiales, priorizando la reutilización, el reciclaje y el desecho final en áreas autorizadas debidamente para ello.

¹⁵¹ ICMM. (2019). *Cierre integrado de minas. Guía de prácticas recomendadas*. Autor.

¹⁵² IRMA. (2018). *Estándar para la minería responsable de IRMA*. <https://responsiblemining.net/wp-content/uploads/2021/06/IRMA-STANDARD-v.1.0-Final-ES.pdf>

¹⁵³ IRMA. (2018). *Estándar para la minería responsable de IRMA*. <https://responsiblemining.net/wp-content/uploads/2021/06/IRMA-STANDARD-v.1.0-Final-ES.pdf>

¹⁵⁴ Oyarzún, J. (2008). *Planes de Cierre Mineros - Curso Resumido* (p. 15). <https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-15564/Cierres%20mineros%20-%20Jorge%20Oyarz%C3%BAn.pdf>

¹⁵⁵ Oyarzún, J. (2008). *Planes de Cierre Mineros - Curso Resumido* (p. 18). <https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-15564/Cierres%20mineros%20-%20Jorge%20Oyarz%C3%BAn.pdf>

Los riesgos e impactos de toda infraestructura (en especial las presas y los taludes, debido a su alto potencial de generar daños en caso de falla) deben contemplarse en el proceso de cierre con el fin de prevenirlos, mitigarlos y/o corregirlos, promoviendo las medidas más altas en la jerarquía.

La gestión de riesgos en el cierre

La gestión de riesgos es el elemento central con el que se debe planificar el cierre¹⁵⁶. A partir de los estudios socioambientales y de la caracterización de la infraestructura en el área de influencia del proyecto, se realiza un análisis para identificar los factores con potencial riesgo (riesgos endógenos y exógenos al proceso de cierre) para el ambiente y la sociedad durante y después del cierre.

Para prevenir el riesgo de liberación de contaminantes al ambiente (durante y/o después del cierre), la gestión de riesgos debe basarse en la correcta caracterización de los sistemas hídricos, atmosféricos y geodinámicos, y los modelos propuestos durante la EIA del proyecto¹⁵⁷.

Riesgos relativos a proyectos mineros, como las presas de relave (estructuras construidas para contener los desechos mineros sin valor económico —relaves— después de la extracción) y los taludes, o fenómenos como la liberación de compuestos tóxicos y el drenaje ácido de mina (DAR, por sus siglas en inglés, es una reacción química que ocurre cuando el agua entra en contacto con metales expuestos por la extracción, lo que provoca la acidificación del agua), deben ser correctamente caracterizados y evaluados para poder predecir la probabilidad de ocurrencia de incidentes perjudiciales (generación de DAR, falla de presas, deslizamiento de taludes, liberación de químicos, etc.) y tomar las medidas adecuadas para prevenirlos y evitarlos¹⁵⁸.

Restauración ecológica

Cuando uno de los objetivos del plan de cierre sea devolver las funciones ecosistémicas, este debe incluir un programa de restauración ecológica que permita recuperar las condiciones ambientales antes del proyecto. Esta restauración tiene que ser participativa y coordinada con todos los actores (incluidas las comunidades afectadas). Las estrategias de restauración ecológica deben contemplar las limitaciones de cada sitio en particular, como los sustratos inadecuados, la ausencia de nichos, los nichos alterados y la falta de recursos, entre otras. De forma tal que los procesos de remediación, recuperación y/o rehabilitación puedan ser adecuados a dichas limitantes para así maximizar las oportunidades de alcanzar los objetivos de restauración¹⁵⁹.

Los costos de esta fase deben estar contemplados en el plan de cierre y ser cubiertos por la empresa desarrolladora, asegurando que los fondos estarán disponibles para cumplir con las acciones propuestas.

Monitoreo poscierre

El monitoreo ambiental poscierre debe continuar realizándose periódicamente hasta demostrar que los parámetros de seguridad y de calidad ambiental se hayan estabilizado dentro de los límites máximos permisibles, y que no representan riesgo para la salud humana ni para el entorno natural.

¹⁵⁶ Consejo Internacional de Minería y Metales. (2018). *Guía para el cierre de minas* (p. 104). Autor.

¹⁵⁷ Pinzón, J. (2022). *Guía para la elaboración del plan de cierre y abandono de proyectos mineros*. https://www.anla.gov.co/01_anla/documentos/proyectos/02_transformacionales/03_nuevo_modelo/Documentos/05-09-2022-anla-guia-de-cierre-abandono-proyectos-mineros.pdf

¹⁵⁸ Morrill, J., Chambers, D., Emerman, S., Harkinson, R., Kneen, J., Lapointe, U., Maest, A., Milanez, B., Personius, P., Sampat, P. y Turgeon, R. (2022). *Safety first: Guidelines for responsible mine tailings management*. Earthworks, MiningWatch Canada y London Mining Network.

¹⁵⁹ Gann, G., McDonald, T., Walder, B., Aronson, J., Nelson, C., Jonson, J., Hallett, J., Eisenberg, C., Guariguata, M., Liu, J., Hua, F., Echeverría, C., Gonzales, E., Shaw, N., Decler, K. y Dixon, K. (2019). *International principles and standards for the practice of ecological restoration* (p. 77). Society for Ecological Restoration.

Un ejemplo del monitoreo continuo de un proyecto que entra en fase de cierre se encuentra en el sector minero. La infraestructura utilizada para la minería incluye, en algunos casos, presas de relaves, estructuras especialmente susceptibles de colapso¹⁶⁰. Por tal motivo, es imprescindible que se continúe monitoreando la estabilidad física de la estructura aun después de cesadas las actividades mineras.

Los resultados del monitoreo deben reportarse de modo continuo a todos los actores involucrados (incluidas autoridades gubernamentales y comunidades). Siempre bajo el principio precautorio, hay que implementar un plan de alerta temprana ante posibles fallos de cualquier elemento que represente un riesgo para las personas, de tal forma que las poblaciones afectadas puedan conocer los protocolos de emergencia y aplicarlos correctamente ante un posible evento¹⁶¹.

Asimismo, es fundamental asegurar el suficiente financiamiento para la etapa cierre, incluido el monitoreo ambiental poscierre y el monitoreo de elementos/infraestructura de riesgo latente. También se deben mantener garantías financieras para asegurar una fuente disponible de fondos a disposición de las entidades reguladoras o de las comunidades, según se necesite, en caso de que la empresa operadora no lleve a cabo las actividades de restauración ecológica adecuadas, incluidos el cierre y el poscierre¹⁶².

¹⁶⁰ Piciullo, L., Storrøsten, E., Zhongqiang, L., Nadim, F. y Lacasse, S. (2022). A new look at the statistics of tailings dam failures. *Engineering Geology*, (303). <https://doi.org/10.1016/j.enggeo.2022.106657>

¹⁶¹ Morrill, J., Chambers, D., Emerman, S., Harkinson, R., Kneen, J., Lapointe, U., Maest, A., Milanez, B., Personius, P., Sampat, P., y Turgeon, R. (2022). *Safety first: Guidelines for responsible mine tailings management*. Earthworks, MiningWatch Canada y London Mining Network.

¹⁶² Morrill, J., Chambers, D., Emerman, S., Harkinson, R., Kneen, J., Lapointe, U., Maest, A., Milanez, B., Personius, P., Sampat, P. y Turgeon, R. (2022). *Safety first: Guidelines for responsible mine tailings management*. Earthworks, MiningWatch Canada y London Mining Network.



Capítulo 3

Propuesta de lineamientos
para que los procesos de cierre garanticen
los derechos de acceso en materia ambiental

A continuación, compartimos algunos lineamientos para que los procesos de cierre promuevan y garanticen los derechos de acceso en materia ambiental, así como una adecuada gestión ambiental a lo largo de su ciclo de vida. Es importante resaltar que se exponen los mínimos necesarios para garantizar el respeto de los derechos de acceso en materia ambiental. Sin embargo, su aplicación debe realizarse bajo un análisis particular en los casos determinados.

Inicio: idea y factibilidad

Derechos de acceso

Durante esta fase, es importante iniciar los procesos de relacionamiento con las comunidades que podrían verse impactadas por el proyecto, además de dar a conocer en profundidad los procesos de planeación que se tengan analizados para el futuro desarrollo de la actividad.

Para los actores privados se recomienda:

- Incluir en el estudio de prefactibilidad y de factibilidad un rubro de análisis sobre el plan de cierre, sus impactos en lo social y el costo del estudio in situ para establecer cuáles son las dinámicas sociales del territorio antes de la minería.
- Incluir un plan de reconversión social, de mitigación de impactos y de restauración de medios de vida que cuente con un rubro de financiamiento económico que permita el desarrollo y ejecución en todas las fases posteriores del proyecto.
- Elaborar el plan de cierre inicial de forma participativa y colaborativa, además de con un análisis in situ de las problemáticas socioambientales actuales y posibles.
- Establecer, definir y ejecutar los mecanismos de recolección de información más adecuados para determinar la línea base desde el aspecto social y entender cuál es el rol que jugará el proyecto en el territorio, definiéndolo como un agente externo con lógicas ajenas a lo comunitario.
- Establecer en la etapa de exploración de proyectos mineros un plan de cierre parcial que debe actualizarse periódicamente.
- Explicitar cuáles serán las garantías financieras que sustentarán el pago, las indemnizaciones y las remediaciones generadas por los impactos ocasionados desde la etapa de exploración, así como definir los rubros para invertir en el plan de reconversión social.
- Que los agentes promotores del proyecto cuenten con su política sobre debida diligencia en materia de derechos humanos, además de realizar las acciones necesarias para darla a conocer a las comunidades aledañas.

En cuanto a los actores estatales, las recomendaciones son:

- Además de cumplir con las exigencias técnicas establecidas por la ley y las regulaciones específicas, determinar mecanismos de diálogo para la presentación de los resultados.
- Recopilar la información oficial del proyecto y establecer una ventanilla de acceso a la información permanente del plan de cierre y sus modificaciones.

Gestión ambiental

En esta fase se lleva a cabo la formulación del proyecto y en ella se define el objetivo principal, se identifican los actores interesados clave y se establecen los requisitos y entregables preliminares. Es esencial evaluar la factibilidad del proyecto mediante estudios preliminares que consideren aspectos técnicos, económicos y operativos. Asociado a esta fase, se desarrolla el plan de cierre inicial, donde se crea la propuesta conceptual de las actividades que debe contemplar el cierre de un proyecto durante sus distintas fases. Así, se recomienda:

- Contar con un equipo de profesionales de diversas disciplinas (ingeniería, ciencias naturales, ciencias sociales, ciencias económicas, etc.) y amplia experiencia en temas ambientales, sociales y económicos que se encarguen de la elaboración del plan de cierre en sus distintos escenarios, así como de darle seguimiento y actualización según el avance del proyecto¹⁶³.
- Elaborar una línea base socioambiental robusta antes iniciar el proyecto¹⁶⁴, en la cual se hayan monitoreado por un tiempo suficientemente prolongado y con una frecuencia sobradamente recurrente los elementos ambientales y sociales que podrían ser impactos por las actividades del proyecto.
- Mantener antes, durante y después del ciclo de vida del proyecto una comunicación fluida con todas las partes interesadas (comunidades, gobierno, OSC, academia, etc.), abriendo espacios para el intercambio de ideas y propuestas, de forma tal que todas estas partes también se vean involucradas en la elaboración del plan de cierre¹⁶⁵.
- Incorporar en el plan de cierre tanto los principios de la legislación (leyes y normativas atinentes al proyecto) del lugar del proyecto como los principios de guía (políticas y guías de buenas prácticas locales e internacionales) relacionados con la actividad¹⁶⁶. Bajo este marco de trabajo, se brinda mayor certeza de que el proyecto va a cumplir con las regulaciones locales y con los estándares de calidad reconocidos por la comunidad técnico-científica.

Planificación: definición, cronograma y plan

Gestión ambiental

En esta etapa se desarrolla el plan detallado que guiará la ejecución y el control del proyecto, por lo que comprende los objetivos, metas, cronograma, estimación de costos e identificación de los recursos necesarios. Aquí el plan de cierre progresivo comienza a definirse de una manera más concreta, pues a partir de la elaboración del plan de cierre inicial se empiezan a buscar el presupuesto, las personas responsables y los tiempos para las actividades propuestas. Con base en esto, se recomienda:

¹⁶³ Pinzón, J. (2022). Guía para la elaboración del plan de cierre y abandono de proyectos mineros (p. 25). https://www.anla.gov.co/oi_anla/documentos/proyectos/02_transformacionales/03_nuevo_modelo/Documentos/05-09-2022-anla-guia-de-cierre-abandono-proyectos-mineros.pdf

¹⁶⁴ Morales, A. y Hantke, M. (2020). *Guía metodológica de cierre de minas* (p. 41). <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46532-guia-metodologica-cierre-minas>

¹⁶⁵ TECK. (2016). *Responsible mine closure & reclamation* (p. 12). <https://www.teck.com/media/Responsible-Mine-Closure-and-Reclamation.pdf>

¹⁶⁶ Bocoum, B., Hund, K., Tadevosyan, N., McMahon, G., Floroiu, R., Minasyan, G. y Wang, Q. (2021). *Mine closure: A toolbox for governments* (p. 7). <https://documents1.worldbank.org/curated/en/278831617774355047/pdf/Mine-Closure-A-Toolbox-for-Governments.pdf>

- Tener claramente definido el ciclo de vida del proyecto en términos de duración, labores por implementar, recursos que se necesitan y productos e impactos por generar. Esto permite predecir más acertadamente los riesgos y costos involucrados, por lo que los financiadores y desarrolladores del proyecto pueden tomar las provisiones necesarias para cubrir y disminuir de manera efectiva estos aspectos^{167, 168}.
- Identificar e invitar a involucrarse a todas las partes interesadas en el proyecto, sean internas (financiadores, desarrolladores, accionistas, etc.) o externas (comunidades, instituciones gubernamentales, academia, OSC, etc.), en el diseño del plan de cierre, de forma tal que se establezcan metas consensuadas y realistas que sean de beneficio para todas las partes y el medio ambiente¹⁶⁹.
- Diseñar una estrategia de economía circular concreta para el tipo de proyecto por desarrollar y según sus características¹⁷⁰, de modo tal que no solo se optimicen las operaciones, sino también se propicien y favorezcan otros sectores ambientales y sociales al incluirlos en los procesos de circularidad.
- Elaborar un plan de contingencia que abarque la posible afectación de la fase de cierre por amenazas naturales, antrópicas, operacionales y tecnológicas, así como la vulnerabilidad de las operaciones ante dichas amenazas, de forma tal que se puedan implementar las medidas contingentes acordadas para asegurar la continuidad de las actividades de cierre¹⁷¹.
- Incluir una descripción detallada y precisa de las operaciones del proyecto, en la que se tomen en cuenta los materiales y recursos por utilizar tanto para la infraestructura como para la operación, así como los subproductos y residuos generados, con el fin de diseñar las acciones necesarias para tratar y disponer todos estos elementos durante la implementación del cierre¹⁷².

Ejecución: realización de actividades y tareas

Derechos de acceso

Con el desarrollo del plan de cierre progresivo, es deber de los actores, tanto estatales como privados, continuar con el análisis de las condiciones sociales y de cómo la llegada de nuevos actores comienza a afectar las dinámicas previas al proyecto. En esta etapa se causan los mayores impactos en lo ambiental, social y cultural.

Según las recomendaciones y buenas prácticas analizadas, se propone para los actores privados:

- Mantener público el plan de cierre con la última actualización, junto a la evolución de este a través del tiempo y de las etapas.
- Establecer un proceso concertado con las comunidades y las autoridades ambientales para actualizar la información socioeconómica. Incluir las metodologías de evaluación sobre dependencia económica, ruptura del tejido social, reconversión socioeconómica y el análisis de la situación de derechos humanos.

¹⁶⁷ Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible. (2021). *Guía nacional para el cierre de minas con garantías financieras en la República Argentina: hacia un cierre de minas responsable* (p. 4). <https://www.iisd.org/system/files/2021-08/financially-assured-mine-closure-argentina-es.pdf>

¹⁶⁸ Darling, P. (2011). *SME mining engineering handbook* (3rd ed., p. 1755). Society for Mining, Metallurgy, and Exploration.

¹⁶⁹ Silva, L. (2021). *Y después de la mina, ¿qué? Hacia una política de cierre de minas* (p. 50). Fundación Heinrich Böll, Ciudad de México - México y El Caribe. https://mx.boell.org/sites/default/files/2022-05/WEB_Politica_cierre_minas_HB_0.pdf

¹⁷⁰ Pinzón, J. (2022). *Guía para la elaboración del plan de cierre y abandono de proyectos mineros* (p. 37). https://www.anla.gov.co/01_anla/documentos/proyectos/02_transformacionales/03_nuevo_modelo/Documentos/05-09-2022-anla-guia-de-cierre-abandono-proyectos-mineros.pdf

¹⁷¹ Pinzón, J. (2022). *Guía para la elaboración del plan de cierre y abandono de proyectos mineros* (p. 52). https://www.anla.gov.co/01_anla/documentos/proyectos/02_transformacionales/03_nuevo_modelo/Documentos/05-09-2022-anla-guia-de-cierre-abandono-proyectos-mineros.pdf

¹⁷² Consejo Internacional de Minería y Metales. (2018). *Guía para el cierre de minas* (p. 58). Autor.

- Crear un proceso de actualización del plan de cierre con una periodicidad fija que variará dependiendo de la magnitud del proyecto, pero estableciendo un proceso de actualización extemporánea que corresponda a cambios en las condiciones internas o externas, como variaciones económicas, regulatorias o sociales.
- Mantener un diálogo respetuoso con las autoridades y comunidades presentes en el territorio.
- Actualizar de modo periódico las garantías financieras para el sostenimiento de las actividades de reconversión social y económica de los territorios afectados.
- Contar con la línea base elaborada en la etapa de factibilidad y actualizarla. Estos insumos son necesarios para actualizar el plan de cierre presentado durante la etapa anterior.
- Conocer los cambios en las dinámicas sociales del territorio afectado para poder tomar acciones de reducción y mitigación de impactos.
- Establecer espacios de diálogo y de participación comunitaria que nutran la elaboración de los informes y la planeación específica que debe ser aportada por parte de la empresa durante el desarrollo de esta etapa.
- Crear y promover los espacios de quejas y reclamaciones sobre los impactos generados por la actividad minera.

En cuanto a los actores estatales, es necesario:

- Hacer un proceso de verificación en el que se cumpla la obligación de establecer escenarios de participación, así como un espacio de reclamaciones en el que se recojan las inquietudes comunitarias sobre la materia.
- Al finalizar la etapa de construcción y montaje, exigir las garantías financieras actualizadas para el cumplimiento del plan de cierre.
- Promover que, en los informes de cumplimiento ambiental, se incluya la actualización periódica del plan de cierre de minas y se garantice su financiación.
- Coordinar la toma de información asociada a las conflictividades sociales de los territorios y las distintas dinámicas alrededor de las industrias extractivas, todo con el fin de impulsar procesos más allá de la dependencia económica.
- Realizar acciones de coordinación institucional para garantizar procesos de reconversión laboral y académica, así como promover acciones para la conservación del tejido social y de la historia previa de los territorios. Esto se debe mantener en la fase de seguimiento y control.

Gestión ambiental

En la fase de ejecución de un proyecto se implementan las actividades y tareas diseñadas durante la planificación, siguiendo los cronogramas y utilizando los recursos asignados, con el fin de alcanzar los objetivos establecidos. Asimismo, en esta fase tienen lugar las actividades de construcción y montaje. El plan de cierre progresivo también se comienza a realizar en este momento, conforme el proyecto avanza y libera áreas que ya no van a intervenir, llevándose así en paralelo actividades de operación y acciones de cierre. Con base en lo expuesto, se recomienda:

- Continuar con el compromiso de involucrar a lo largo de la fase de cierre a todas las partes interesadas, con un énfasis en las comunidades que habitan cerca del área de influencia del proyecto, con el propósito de presentarles los avances que se han realizado en las actividades de cierre¹⁷³.

Seguimiento y control: evaluación de desempeño

Gestión ambiental

Esta fase es esencial para asegurar que el progreso y el desempeño del proyecto se mantengan alineados con los planes iniciales. Aquí se evalúa de modo continuo el desempeño mediante la recopilación y el análisis de datos sobre el avance de las actividades y tareas, los cuales se califican según una serie de metodologías e indicadores que permiten medir el rendimiento. En este caso, el plan de cierre progresivo continúa ejecutándose conforme se desarrolla el proyecto. En esta etapa también es posible identificar desviaciones respecto a las acciones de cierre propuestas y tomar medidas correctivas oportunas para asegurar el cierre responsable. Así, se recomienda:

- Monitorear constantemente los avances metodológicos y tecnológicos que se dan en el ámbito mundial y que están asociados a las actividades de la fase de cierre¹⁷⁴, ¹⁷⁵ con el objetivo de implementar su uso en el proyecto al comprobar que ofrecen estándares más altos que otras opciones contempladas antes.
- Como parte integral de la relación con todos los actores involucrados, preparar a las personas empleadas y a las comunidades en los efectos del cierre final con el objetivo de que tengan las herramientas necesarias para afrontar socioeconómicamente los nuevos escenarios ante la ausencia de la fuente de empleo e ingresos que generaba el proyecto¹⁷⁶.
- Analizar el comportamiento de los impactos acumulativos y sinérgicos del desarrollo del proyecto en contraposición a las medidas ambientales implementadas para su prevención, mitigación, corrección y compensación para identificar y exponer riesgos latentes que se puedan materializar durante las actividades de cierre y así ajustar tanto las medidas ambientales propuestas en la EIA como en el plan de cierre.
- Mantener un monitoreo constante de los sectores ya cerrados técnicamente, de forma tal que se pueda comprobar la eficacia de las actividades de cierre¹⁷⁷ y, a su vez, ajustarlas para el cierre de futuras áreas liberadas.

Cierre: reporte de resultados y clausura

Derechos de acceso

En la etapa de cierre existen diferentes complicaciones asociadas a la evolución normativa, el financiamiento de los proyectos y la verificación de las acciones establecidas para mitigar y remediar los impactos negativos causados en los territorios afectados en términos ambientales, sociales y económicos.

¹⁷³ Silva, L. (2021). *Y después de la mina, ¿qué? Hacia una política de cierre de minas* (p. 50). Fundación Heinrich Böll, Ciudad de México - México y El Caribe. https://mx.boell.org/sites/default/files/2022-05/WEB_Politica_cierre_minas_HB_0.pdf

¹⁷⁴ Oyarzún, J. (2008). *Planes de Cierre Mineros – Curso Resumido* (p. 96). <https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-15564/Cierres%20mineros%20-%20Jorge%20Oyarz%C3%BAn.pdf>

¹⁷⁵ Darling, P. (2011). *SME mining engineering handbook* (3rd ed., p. 1757). Society for Mining, Metallurgy, and Exploration.

¹⁷⁶ TECK. (2016). *Responsible mine closure & reclamation* (p. 12). <https://www.teck.com/media/Responsible-Mine-Closure-and-Reclamation.pdf>

¹⁷⁷ British Columbia Canadá y Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional. (2002). *Guía para la elaboración y revisión de planes de cierre de minas* (p. 10). Ministerio de Energía y Minas del Perú.

En el caso de los agentes privados, es necesario:

- Presentar un tercer plan de cierre, cuyas diferencias con el plan inicial y el progresivo se desarrollen de forma detallada.
- Garantizar rubros específicos para financiar el proceso de transición socioeconómica de los territorios, el cual se tiene que construir entre las comunidades y el promotor del proyecto en un espacio de participación activa y efectiva, donde se respete el derecho de acceso a la información y se recopilen los datos tomados por el promotor, contrastando los datos de la línea base en el tema social con los análisis evolutivos de los informes de cumplimiento ambiental.
- Llevar a cabo una actualización y una consulta pública (o consulta previa tratándose de comunidades indígenas, afro y pueblos tribales) del plan de cierre. El ideal es concertar las acciones necesarias para la remediación del impacto causado al tejido social comunitario.

En el caso de las entidades estatales, se recomienda:

- Llevar a cabo un proceso de verificación de la ejecución del plan de cierre, permitiendo un proceso de veeduría ciudadana y un involucramiento comunitario activo.
- Establecer los mecanismos de acceso a espacios de justicia ambiental para denunciar la ausencia de un programa efectivo de cierre minero en el que se establezcan los procedimientos y reclamos comunitarios que respondan a las realidades territoriales.

Gestión ambiental

La fase de cierre de un proyecto marca la culminación de todas las actividades y la formalización de su clausura. Acá se lleva a cabo el reporte de resultados, que se compara con los objetivos iniciales, y se evalúa el desempeño general del proyecto.

Esta fase se correlaciona con el plan de cierre final, donde se actualiza toda la información de las acciones de cierre hechas previamente y de las condiciones actuales del proyecto y el ambiente, para así, con la clausura de las operaciones, llevar a cabo las acciones finales que garanticen el cumplimiento satisfactorio de las expectativas acordadas con todos los actores interesados y para la restauración del ambiente. En este sentido, se recomienda:

- Involucrar a las partes interesadas en la fiscalización de las acciones propuestas en el plan de cierre, de tal forma que se pueda explicar y demostrar el cumplimiento de los acuerdos tomados entre todas las partes.
- Actualizar el plan de contingencia con la información de los últimos años de operación; de acuerdo con sus resultados, exponer las acciones mínimas que deben considerarse dentro del proceso de reducción de la amenaza y de la vulnerabilidad, así como el manejo del riesgo teniendo en cuenta lo definido para el uso de las áreas¹⁷⁸.
- Evaluar los riesgos intrínsecos al medio abiótico propensos a materializarse por las operaciones ejecutadas en el proyecto, considerando las probabilidades de que se produzcan y que puedan generar

¹⁷⁸ Pinzón, J. (2022). *Guía para la elaboración del plan de cierre y abandono de proyectos mineros* (p. 41). https://www.anla.gov.co/01_anla/documentos/proyectos/02_transformacionales/03_nuevo_modelo/Documentos/05-09-2022-anla-guia-de-cierre-abandono-proyectos-mineros.pdf

afectaciones negativas ambientales y sociales¹⁷⁹. Actualizar el plan de cierre según los hallazgos para así concebir las acciones concretas por implementar para la reducción de dichos riesgos.

- Elaborar un programa de monitoreo poscierre que incluya la medición recurrente y constante de los elementos y factores ambientales que fueron impactados por el proyecto, así como aquellos que pueden verse afectados después de las operaciones por relaciones causales de la interacción de otros impactos¹⁸⁰.

Poscierre: monitoreo

Derechos de acceso

En este proceso, es necesario que los Estados y los inversores establezcan mecanismos de participación y de justicia ambiental efectivos, donde se reciban las reclamaciones de las comunidades afectadas y se tomen las medidas de remediación requeridas.

Para los agentes privados, es recomendable:

- Implementar un proceso de prevención ante los posibles impactos en seguridad, la proliferación de fenómenos —como la reactivación ilegal de minas— o las migraciones causadas por la pérdida de la vocación económica de los territorios.

En cuanto a las acciones de las entidades públicas y la planeación estatal, se recomienda:

- Plantear procesos posteriores a la minería para modificar la vocación de los suelos; estos se tienen que realizar de forma conjunta con las comunidades afectadas. Es importante recordar que durante esta etapa los territorios habrán sufrido cambios importantes en sus dinámicas sociales, de allí que la recuperación de la identidad comunitaria también debe ser parte de la estructuración y ejecución de los programas asociados al cierre minero.

Gestión ambiental

Esta fase corresponde a una extensión de la fase anterior, donde primordialmente se da un monitoreo continuo para comprobar que los alcances del proyecto se mantienen. Aquí, el plan de cierre final se enfoca en monitorear que las acciones de cierre hechas previamente continúen siendo efectivas en confirmar la seguridad y estabilidad del ambiente y de cualquier elemento remanente, así como la recuperación de los ecosistemas. Con base en esto, se recomienda:

- Mantener el monitoreo ambiental por el tiempo suficiente para asegurar que no se van a generar pasivos ambientales por el proyecto; se habla de años o décadas, según el tipo de proyecto y su alcance¹⁸¹.
- Implementar metodologías de monitoreo en tiempo real y en línea que permitan identificar de una manera más rápida y eficiente cualquier cambio en las condiciones ambientales y estructurales de los elementos remanentes del proyecto (relaves, taludes, etc.).
- Dado el largo período que puede tomar el cierre de un proyecto, contemplar la afectación que pueda tener

¹⁷⁹ Bocoum, B., Hund, K., Tadevosyan, N., McMahon, G., Floroiu, R., Minasyan, G. y Wang, Q. (2021). *Mine closure: A toolbox for governments* (p. 69). <https://documents1.worldbank.org/curated/en/278831617774355047/pdf/Mine-Closure-A-Toolbox-for-Governments.pdf>

¹⁸⁰ Darling, P. (2011). *SME mining engineering handbook* (3rd ed., p. 1759). Society for Mining, Metallurgy, and Exploration.

¹⁸¹ Darling, P. (2011). *SME mining engineering handbook* (3rd ed.). Society for Mining, Metallurgy, and Exploration.

el cambio climático¹⁸², por lo que la elaboración de modelos predictivos y un monitoreo de las condiciones meteorológicas son aspectos clave para evitar y reducir la afectación por eventos hidrometeorológicos extremos.

A continuación, compartimos un esquema que resume la propuesta anterior (figura 1).

Figura 1. Proceso de cierre de proyectos



Fuente: Elaboración propia.

¹⁸² Pinzón, J. (2022). *Guía para la elaboración del plan de cierre y abandono de proyectos mineros* (p. 43). https://www.anla.gov.co/01_anla/documentos/proyectos/02_transformacionales/03_nuevo_modelo/Documentos/05-09-2022-anla-guia-de-cierre-abandono-proyectos-mineros.pdf

Recomendaciones

A los Estados de América Latina:

- Revisar sus leyes y regulaciones nacionales en materia de cierre de proyectos petroleros y minero-energéticos e identificar los vacíos existentes en la actualidad con el fin de adaptar las regulaciones a los estándares internacionales.
- Crear y/o modificar leyes o regulaciones en materia de cierre de proyectos petroleros y minero-energéticos para integrar aspectos indispensables en relación con el derecho al ambiente sano, los derechos de acceso en materia ambiental, el enfoque diferencial y la gestión ambiental.
- Crear leyes o regulaciones que prohíban las salidas abruptas de los promotores o actores de la cadena de valor o de suministro de los proyectos petroleros y minero-energéticos.
- Establecer procedimientos y requerimientos normativos en casos de solicitudes de salida de proyectos petroleros y minero-energéticos por parte de actores de la cadena de valor y de suministro en situaciones en que estos puedan generar impactos sociales, ambientales, culturales o económicos en el ámbito nacional y en el local.
- Avanzar en el proceso de cierre progresivo y planificado de la extracción y uso de combustibles fósiles para dar cumplimiento a sus obligaciones internacionales en materia de cambio climático. Para esto, deben:
 - Establecer metas específicas de cierre y salida responsable para los proyectos minero-energéticos actuales y futuros en sus Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (NDC).
 - Fortalecer sus capacidades para la supervisión y fiscalización en el marco de los procesos de cierre.
 - Prestar apoyo social, cultural y económico en los territorios que hoy en día enfrentan problemas asociados con un cierre o salida irresponsable en el marco de proyectos mineros y petroleros.
 - Apoyar a las comunidades afectadas y prestarles ayuda técnica y financiera para garantizar su participación efectiva en los procesos de cierre de proyectos o de salida de las empresas, así como en la etapa de postsalida.

A los promotores de los proyectos petroleros y minero-energéticos:

- Acatar la normatividad ambiental en cada país e implementar prácticas y procedimientos de debida diligencia ambiental en el marco de sus proyectos.
- Planificar el cierre de sus proyectos desde las etapas iniciales y hacer seguimiento periódico a esta fase a lo largo del ciclo de vida del proyecto.
- Para los proyectos que carezcan de planes de cierre adecuados, plantear estrategias y planes de adecuación con el fin de llenar este vacío.

- Promover un diálogo directo, claro, comprensible y respetuoso con las comunidades y con sus sectores más vulnerables en todas las fases del plan de cierre, pues estos poseen el conocimiento directo sobre los efectos y las problemáticas sociales derivados de la industria.
- Adoptar los estándares internacionales en materia de derecho al ambiente sano, derechos de acceso y gestión ambiental para avanzar en los procesos de cierre de sus proyectos.
- Evitar la construcción y/o puesta en operación de nuevos proyectos para la extracción y/o uso de combustibles fósiles.
- Avanzar en el cierre progresivo y planificado de proyectos de extracción y uso de combustibles fósiles, así como construir de forma participativa planes de transición y reconversión económica que favorezcan a las personas trabajadoras y a las comunidades afectadas por estos.

A los actores que hacen parte de las cadenas de valor y de suministro de los proyectos petroleros y minero-energéticos:

- Teniendo en cuenta su rol, utilizar su influencia en cada proyecto para promover la existencia de planes y procesos de cierre adecuados.
- Evitar salir de forma abrupta de los proyectos en los que tienen un rol. En caso de que los proyectos presenten problemáticas, utilizar su influencia para ayudar a gestionarlas, dejando la salida como última opción.
- Sin importar la fase en la que se encuentren los proyectos, cumplir con el deber de que su salida sea responsable y justa.

A los organismos internacionales de derechos humanos:





- Hacer seguimiento a los procesos de transición energética en América Latina y a cómo estos incluyen estrategias de cierre responsable de proyectos petroleros y minero-energéticos del sector de combustibles fósiles. Esto con el fin de identificar riesgos en materia de derechos humanos, así como recomendar estrategias para prevenirlos y gestionarlos desde las obligaciones de los distintos actores involucrados.
- Hacer seguimiento a la salida de los proyectos petroleros y minero-energéticos en América Latina con el propósito de identificar riesgos en materia de derechos humanos y recomendar estrategias para prevenirlos y gestionarlos desde las obligaciones de los distintos actores involucrados.
- Hacer seguimiento a los nuevos proyectos de energías renovables para exhortar a los actores involucrados a que estos cumplan con los estándares internacionales de derechos humanos y a que adopten las mejores prácticas para planificar su cierre responsable desde etapas iniciales.
- Promover estándares para la promoción, el respeto y la garantía de derechos humanos en los contextos de cierre y salida de proyectos petroleros y minero-energéticos.









-  aida@aida-americas.org
-  [/AIDAorg/aida.espanol/](https://www.facebook.com/AIDAorg/aida.espanol/)
-  [@AIDAorg](https://twitter.com/AIDAorg) [@aida.espanol](https://twitter.com/aida.espanol)
-  www.aida-americas.org

Con el apoyo de:

