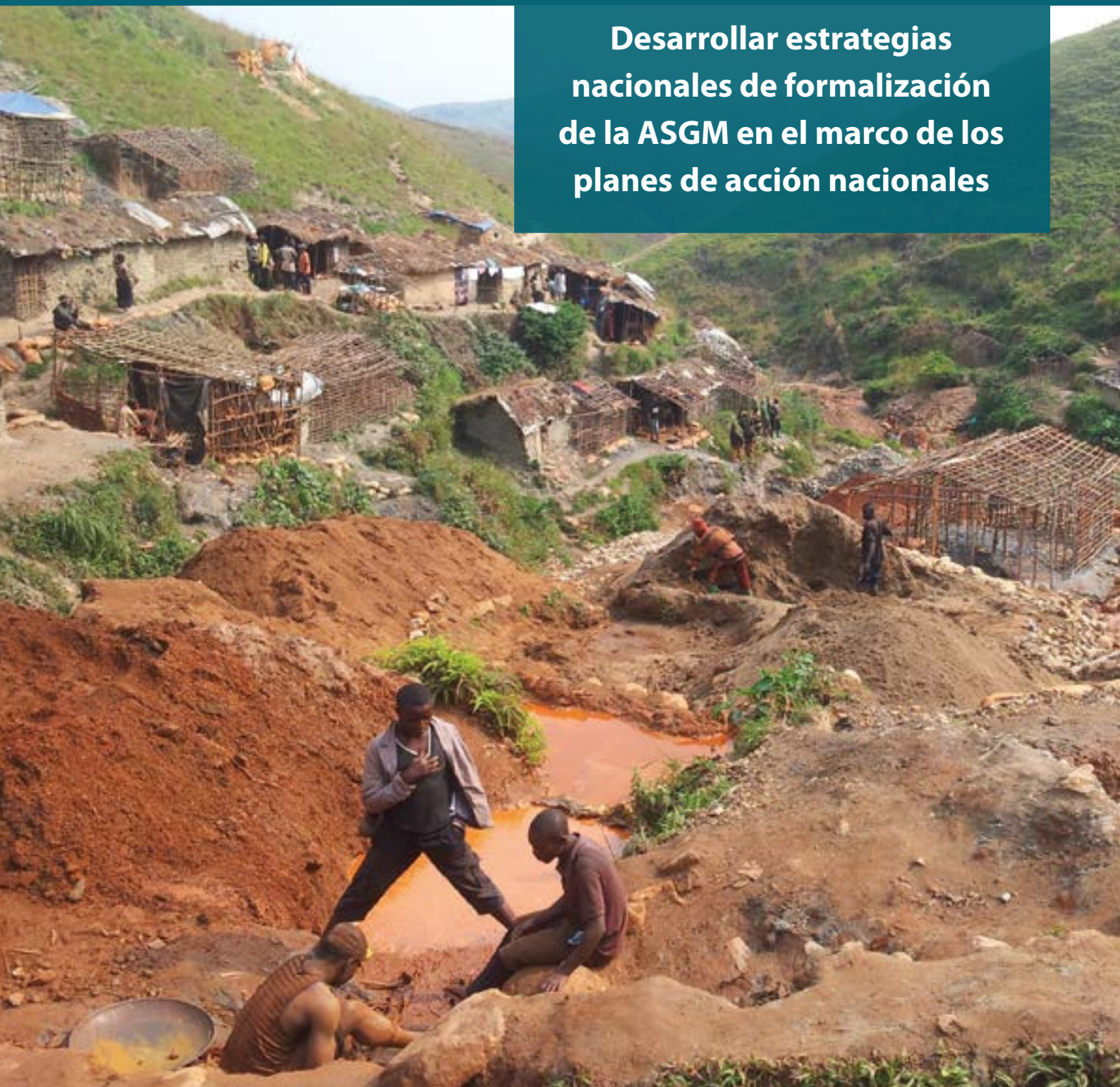


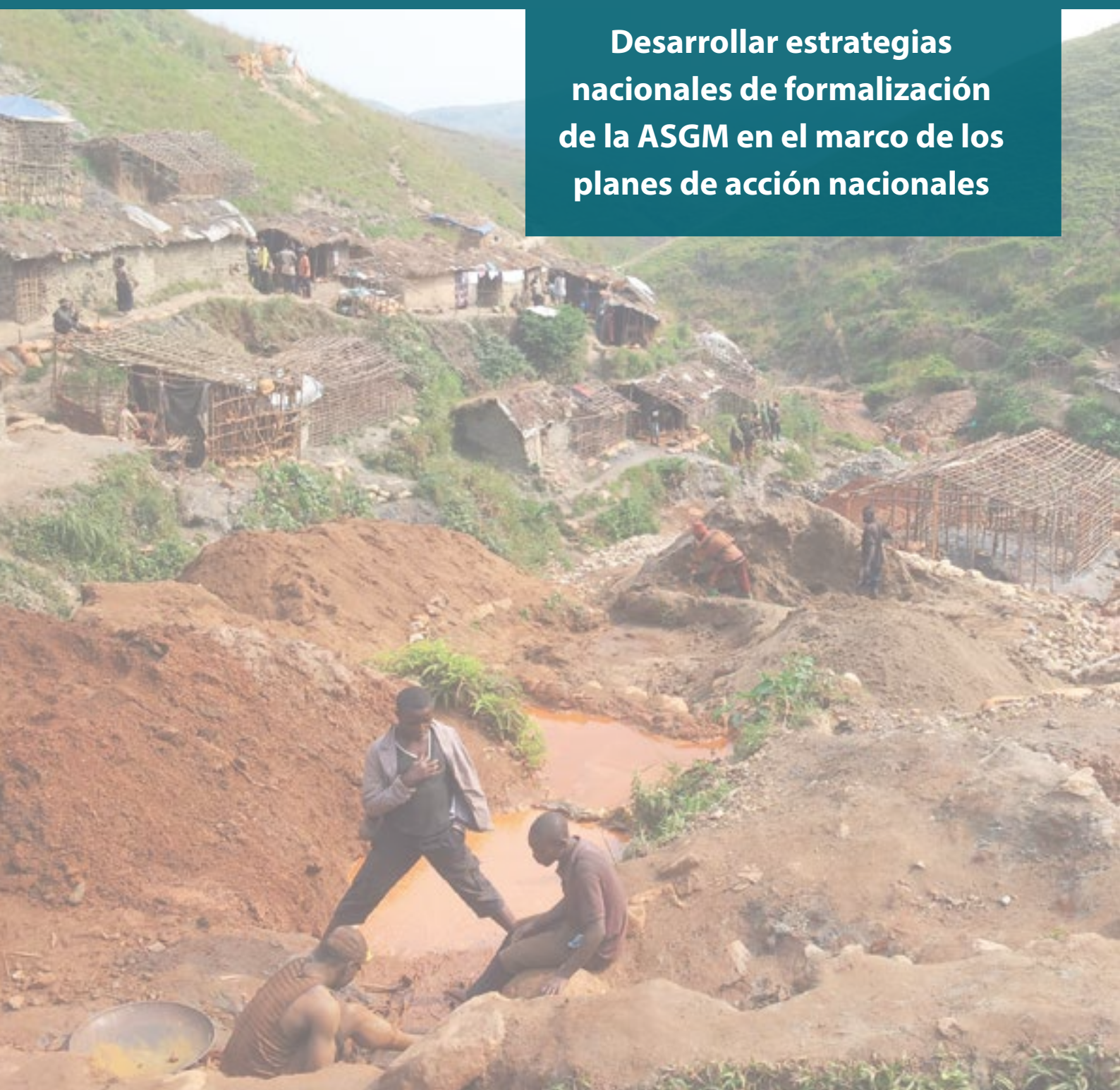
MANUAL

**Desarrollar estrategias
nacionales de formalización
de la ASGM en el marco de los
planes de acción nacionales**



MANUAL

**Desarrollar estrategias
nacionales de formalización
de la ASGM en el marco de los
planes de acción nacionales**



Expresamos nuestro agradecimiento a Eva Alfaro, Sonia Azougagh, Elisabeth Cano, Sergi López, Beatriz Martínez Herrero, Ismael Rodríguez, Olatz Ruiz de Gauna y Emilia Svensson, alumnos de la Universidad Autónoma de Barcelona, que se han encargado de la traducción del presente Manual al español.

Crédito fotográfico de la portada: Jorden de Haan

Créditos fotográficos (por orden): Jorden de Haan / Juha Ronkainen/ Agence Congolaise de l'Environnement / Agence Congolaise de l'Environnement / Malgorzata Stylo / Agence Congolaise de l'Environnement / Agence Congolaise de l'Environnement / Juha Ronkainen / Malgorzata Stylo / Juha Ronkainen / Juha Ronkainen / Jorden de Haan / Juha Ronkainen / Kenneth Davis / Jorden de Haan / Agence Congolaise de l'Environnement / Jorden de Haan / Mohamed Abdulai Kamara / Jorden de Haan / Agence Congolaise de l'Environnement

Reconocimientos

Autores y coordinadores

Jorden de Haan (UNITAR) y Brandon Turner (UNITAR)

Contribuyentes

Toni Aubynn (African Institute for Extractive Industries), que ha contribuido a los estudios de casos en Ghana; Laura Barreto (Materials Efficiency Research Group), que ha contribuido a la sección 5.5; Marco Brambilla (Canadian International Resources & Development Institute), que ha preparado las figuras 7 y 8; Mariano Castro Sánchez-Moreno (Pontificia Universidad Católica del Perú), que ha contribuido a los estudios de casos en el Perú; Kirsten Dales (Canadian International Resources & Development Institute), que ha contribuido a la sección 3.1; Sara Geenen (Institute of Development Policy and Management), que ha contribuido a la sección 3.4; Gavin Hilson (Surrey Business School), que ha contribuido a la sección 2.1; Floor Knoote (Dimes Consultancy), que ha contribuido a la sección 2.5; Louis Maréchal (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos), que ha contribuido a la sección 2.4; Fernanda Musskopf (UNITAR), que ha elaborado el resto de figuras en colaboración con los autores; Alexandre Soho (Organización Internacional del Trabajo), que ha contribuido a la sección 3.2; Malgorzata Stylo (UNITAR), que ha contribuido a la sección 3.5; y Enkhtsetseg Tudev (Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación), que ha contribuido a los estudios de casos de Mongolia.

Revisores

Toni Aubynn (African Institute for Extractive Industries); Laura Barreto (Materials Efficiency Research Group); Marie-Rose Bashwira (Universidad de Wageningen); Altanbagana Bayarsaikhan (Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación); Ludovic Bernaudat (Programa de las Naciones Unidas para el Ambiente); Yves Bertran (Alianza por la Minería Responsable); Kirsten Dales (Canadian International Resources & Development Institute); Kenneth Davis (Programa de las Naciones Unidas para el Ambiente); Sara Geenen (Institute of Development Policy and Management); Susan Keane (Consejo para la Defensa de Recursos Naturales); Floor Knoote (Dimes Consultancy); Louis Maréchal (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos); Mkhululi Ncube (African Minerals and Development Center); Jorge Ocaña (UNITAR); Adam Rolfe (Levin Sources); Titus Sauerwein (Universidad de Surrey); Patience Singo (Impact); Daniel Stapper (Pact); Jerome Stucki (Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial); Malgorzata Stylo (UNITAR); Enkhtsetseg Tudev (Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación); y Alexandre Lefèvre Jiménez (UNITAR).

Este documento debe ser citado como:

UNITAR & ONU Medio Ambiente, 2018. Manual para desarrollar estrategias nacionales de formalización de la ASGM en el marco de los planes de acción nacionales. UNITAR & ONU Medio Ambiente.

Exención de responsabilidad

El Manual para desarrollar estrategias nacionales de formalización de la ASGM en el marco de los planes de acción nacionales se basa en información y datos en evolución constante. A medida que la comunidad internacional y expertos revisen y usen el manual, y realicen estudios propios, puede que se actualice esta información. Igualmente, a nivel nacional, las actividades de la ASGM se pueden crear y terminar prontamente. Por esta razón, las situaciones presentadas en los estudios de casos pueden cambiar rápidamente. Por lo tanto, este documento reúne la mejor información oficial disponible a la fecha de su publicación.

Índice

Acrónimos y glosario de términos	6
Acerca del presente documento.....	8
Introducción.....	10
Parte A: Conceptos clave.....	13
1. Antecedentes y contexto.....	15
1.1 Definición de la ASGM, y de la formalización.....	16
1.2 Un enfoque basado en los derechos humanos para la formalización de la ASGM.....	20
2. Componentes clave del proceso de formalización	23
2.1 Investigación geológica y asignación de la tierra para la ASGM.....	24
2.2 Facilitar la organización de los mineros	27
2.3 Autorizar y regular la ASGM	31
2.4 Organización de la cadena de suministro	37
2.5 Facilitar el acceso a financiación, asistencia y mercados	43
2.6 Supervisar y hacer cumplir las regulaciones de la extracción de oro artesanal y en pequeña escala	50
3. Cuestiones transversales en la formalización de la ASGM	55
3.1 Empoderar y proteger a las mujeres	56
3.2 Proteger a los menores en la ASGM	60
3.3 Gestión del conflicto entre la ASGM y la LSM y participación empresarial.....	64
3.4 Formalización de la ASGM en zonas afectas por el conflicto y de alto riesgo.....	68
3.5 Formalización de la ASGM y áreas protegidas.....	73
Parte B: Pasos prácticos	77
4. Crear y propiciar un entorno.....	79
4.1 Establecer un mecanismo de coordinación y organizar el proceso de consulta	80
4.2 Desarrollando una perspectiva nacional de la extracción de oro artesanal y en pequeña escala	86
4.3 Desarrollar una visión nacional para el sector de la ASGM.....	92

5. Desarrollar la estrategia de formalización	95
5.1 Seleccionar enfoques para la formalización y fijar objetivos	97
5.2 Selección de los pasos.....	103
5.3 Planificación de los detalles	112
5.4 Identificar recursos financieros	114
5.5 Desarrollar un proceso de seguimiento y evaluación.....	116
5.6 Lista de verificación final	119
Anexo 1: Recursos.....	122
Anexo 2: Asegurar la igualdad de género en la lista de verificación de la estrategia de formalización	125
Anexo 3: Posible índice de una estrategia nacional de formalización de la ASGM.....	126
Anexo 4: Ejemplo de selección del Enfoque 1 por parte de un país (Formalización del sector o subsector de la ASGM)	128

Acrónimos y glosario de términos

AMV	Africa Mining Vision (Visión Estratégica de la Minería en África)
ARM	Alianza por la Minería Responsable
ASGM	Extracción de oro artesanal y en pequeña escala
ASM	Minería artesanal y de pequeña escala
CADM	Centro Africano de Desarrollo Minero
CAHRA	Áreas de conflicto o de alto riesgo
CEDAW	Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer
COP	Conferencia de las Partes
FMAM	Fondo para el Medio Ambiente Mundial
FRM	Metodología de Rehabilitación Frugal
GOLD	Oportunidades Globales para el Desarrollo a Largo Plazo del Sector de la ASGM
ICGLR	Conferencia Internacional de la Región de los Grandes Lagos
IGF	Foro Intergubernamental sobre Minería, Minerales, Metales y Desarrollo Sostenible
LSM	Minería a gran escala
M&E	Seguimiento y evaluación
OBC	Organización de base comunitaria
OCDE	Organización de cooperación y desarrollo económico
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organización No Gubernamental
ONUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
PAN	Plan de Acción Nacional
PMA	Países Menos Adelantados
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PYMES	Pequeñas y medianas empresas
RJC	Consejo de Joyería Responsable
RSE	Responsabilidad Social Empresarial
SGBP	Programas Estatales de compra de oro
UIF	Unidad de Inteligencia Financiera
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Organización de las Naciones Unidas para la Infancia
UNITAR	Instituto de las Naciones Unidas para la Formación Profesional y la Investigación

Actores de la ASGM:	Personas o instituciones directamente involucradas en la cadena de suministro de la ASGM, que agregan valor a la producción o comercio de oro. Dependiendo del contexto, estos pueden incluir mineros (excavadores, transportadores y procesadores, tales como trituradoras, lavadoras y planchas), jefes de foso, líderes de entidades mineras, comerciantes, inversionistas, orfebres, exportadores, refinadores, fundidores, importadores, consumidores finales y bancos de lingotes.
Actividades de la ASGM:	Áreas donde tiene lugar la producción de ASGM (extracción, transporte y procesamiento).
Grupos de interés de la ASGM:	Personas o instituciones que están indirectamente involucradas en la producción y comercio de oro. Dependiendo del contexto, estos pueden incluir propietarios de tierras, líderes comunitarios, líderes consuetudinarios, empresas mineras a gran escala, organizaciones no gubernamentales (ONG), instituciones financieras, universidades, agencias gubernamentales, servicios especializados, y organizaciones bilaterales e internacionales de desarrollo.
Local:	Se refiere a un área o áreas dentro del país, por ejemplo, a nivel provincial, distrital o local.
Regional:	Se refiere a varios países, por ejemplo, África Occidental.

Acerca del presente documento

El presente documento tiene como objetivo asistir a los países en el desarrollo de las estrategias de formalización de la extracción de oro artesanal y en pequeña escala (ASGM) como parte de sus Planes de Acción Nacionales (PAN), de acuerdo con lo establecido en el Convenio de Minamata sobre el Mercurio.

Los destinatarios de este documento son los países y organismos que lleven a cabo el PAN aunque las directrices incluidas también son pertinentes para las partes interesadas del sector privado (como instituciones financieras y empresas de minería a gran escala (LSM)), organizaciones no gubernamentales (ONG), universidades, donantes y otras partes interesadas involucradas en labores relacionadas con la ASGM.

El presente Manual, tras señalar que algunos países todavía no están preparados para formalizar el sector de la extracción de oro artesanal y en pequeña escala al completo, describe varios enfoques para llevar a cabo una formalización gradual del sector (o de partes del mismo). Asimismo, presenta un enfoque para promover de forma más sencilla unas mejores prácticas y para construir una capacidad de formalización en el futuro, al tiempo que se protegen la salud humana, el medioambiente y los derechos humanos. El Manual proporciona a los países diferentes enfoques para considerar teniendo en cuenta sus contextos particulares y locales, lo cual se complementa con estudios de caso de diferentes situaciones nacionales y locales.

La Parte A presenta una introducción para comprender el proceso de formalización de la extracción de oro artesanal y en pequeña escala e incluye conceptos clave y terminología, así como un enfoque para la formalización de la ASGM basado en los derechos humanos. A continuación se describen los componentes clave en el proceso de formalización (pasos clave, posibles pasos y mejores prácticas) así como de las consideraciones intersectoriales, tales como la igualdad de género y la gestión de conflictos sobre la propiedad de la tierra.

La Parte B aporta sugerencias graduales para crear y propiciar un entorno para la formalización de la extracción de oro artesanal y en pequeña escala, entre las que se incluyen la organización, la coordinación y la consulta, el conocimiento del sector nacional de la ASGM y el desarrollo de una visión nacional. Basándose en este entorno propicio, esta parte proporciona orientación para el desarrollo de una estrategia nacional de formalización (parcial o completa) del sector ASGM, e incluye referencias a cada uno de los componentes clave y cuestiones intersectoriales abordadas en la Parte A.

Los lectores familiarizados con los componentes clave y las consideraciones relativos a la formalización, quizás deseen centrarse en la Parte B. También será de utilidad repasar los pasos clave, los posibles pasos y las mejores prácticas, así como las consideraciones intersectoriales de relevancia a nivel nacional presentadas en la Parte A. Es importante señalar que la orientación que presenta este documento es de naturaleza flexible; esto es, en ningún caso pretende ser prescriptiva. Cada país deberá estudiar las cuestiones planteadas y tomar decisiones en función de sus prioridades y de sus circunstancias nacionales.

La figura 1 que se muestra abajo presenta el proceso sugerido para el desarrollo de una estrategia de formalización nacional de la ASGM e ilustra el modo en que se relaciona con los diferentes pasos a la hora de desarrollar un PAN.

Esta orientación deberá utilizarse conjuntamente con la Orientación del PAN desarrollada por el Programa Mundial de Modalidades de Asociación sobre el Mercurio y aceptada por la Conferencia de las Partes del Convenio de Minamata¹. Esta también se basa en otros documentos orientativos cuando es preciso, entre los que se incluyen, concretamente, los siguientes: *IGF Guidance for Governments: Managing Artisanal and Small-scale Mining* (en lo sucesivo: Guía IGF²); *OECD Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High Risk Areas* (en lo sucesivo: Guía de debida diligencia de la OCDE³); *A Country Mining Vision Guidebook: Domesticating the Africa Mining Visions, developed by the African Minerals Development Center* (en lo sucesivo, Guía sobre la visión estratégica de la minería a nivel nacional⁴). Se hace referencia a otros documentos y se proporciona un cuadro de referencias en el anexo 1.

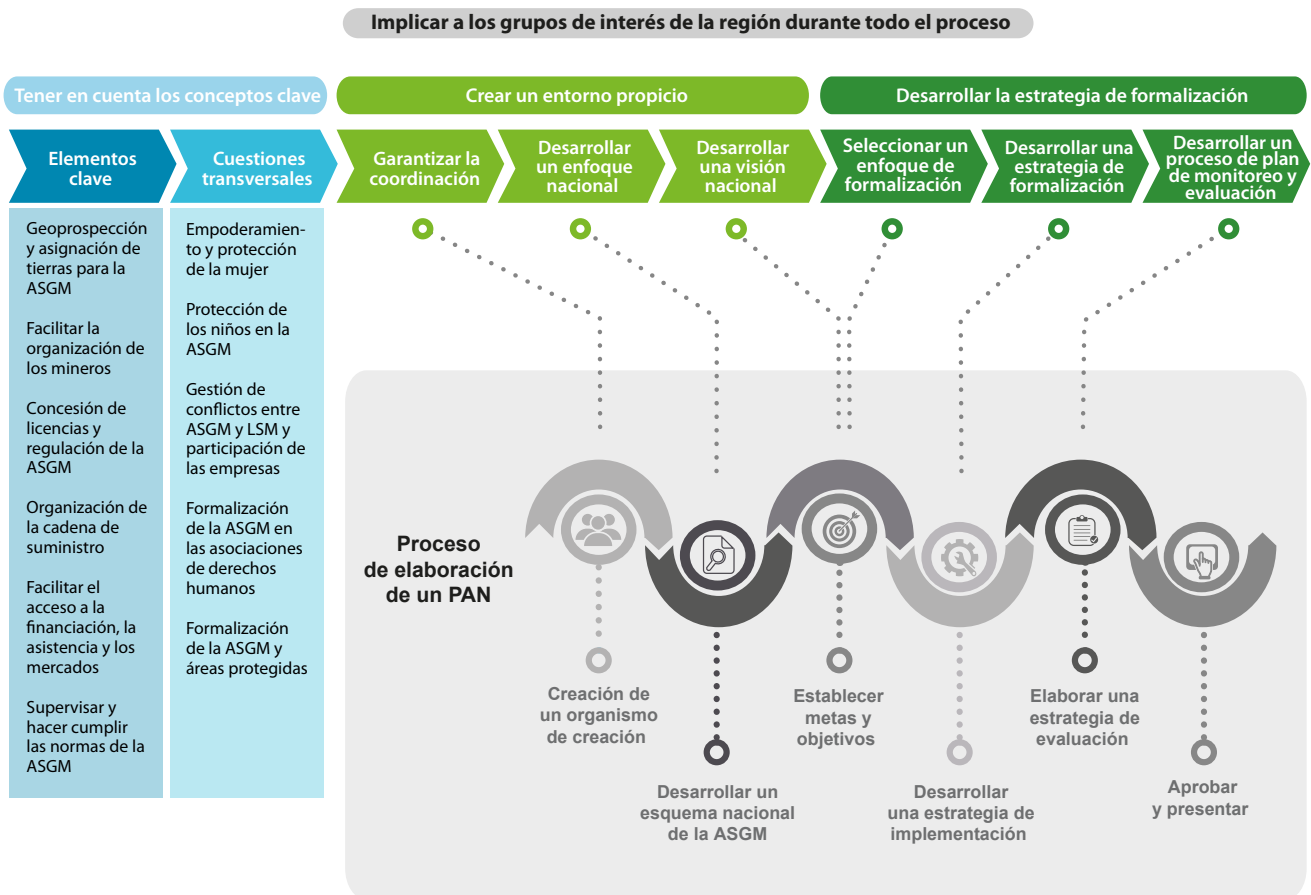
1 ONU Medio Ambiente, 2018. Documento de Orientación. Elaboración de un plan de acción nacional para reducir y, cuando sea posible, eliminar el uso del mercurio en la extracción de oro artesanal y en pequeña escala. https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/25473/NAP_guidance2018_SP.pdf?sequence=6&Allowed=y

2 IGF, 2017. Guía para gobiernos del IGF: Gestionando la Minería Artesanal y en Pequeña Escala. <https://www.iisd.org/sites/default/files/publications/igf-guidance-for-governments-asm-es.pdf>

3 OCDE, 2016. Guía de Debida Diligencia de la OCDE para Cadenas de Suministro Responsables de Minerales en las Áreas de Conflicto o de Alto Riesgo: Tercera Edición, OECD Publishing, París. https://www.cancilleria.gob.ar/userfiles/ut/oced-due-diligence-guidance-minerals-edition3_es_tr.pdf

4 African Minerals Development Center, 2014. A Country Mining Vision Guidebook. Domesticating the Africa Mining Visions. https://www.uneca.org/sites/default/files/PublicationFiles/country_mining_vision_guidebook.pdf

Figura 1. Proceso recomendado para elaborar una estrategia de formalización y establecer vínculos con el proceso PAN.



Introducción

Cada vez está más generalizada la opinión de que la transformación sostenible de la ASGM brinda la oportunidad de mitigar la pobreza y contribuir al desarrollo local, nacional y regional. Se estima que el sector de la ASGM proporciona empleo directo a más de 16 millones de personas. El crecimiento del sector también se debe a otros factores como el rápido aumento del precio del oro y los problemas de producción en la agricultura. El sector de la ASGM produce actualmente alrededor de 380-450 toneladas de oro al año, lo que se traduce en el 20% de todo el oro extraído⁵. Además del empleo directo que el sector crea para los mineros y sus familias, también crea empleo indirecto (para unos 100 millones de personas) a través del dinero que inyecta en economías típicamente rurales y remotas con una infraestructura económica mínima y donde pocas otras industrias pueden prosperar.⁶

A pesar de su potencial de desarrollo, la ASGM sigue siendo en gran medida oficiosa. La informalidad generalizada puede conllevar consecuencias sociales y ambientales negativas que a menudo se asocian con ese sector tales como la repartición desigualdad de los beneficios entre hombres y mujeres, las peores formas de trabajo infantil, las condiciones de trabajo peligrosas, los vínculos con grupos armados estatales y no estatales y los abusos a los derechos humanos conexos, los problemas de salud y la degradación del medio ambiente (en particular debido al uso del mercurio en el sector). Como consecuencia, cada vez está más aceptado entre los encargados de la formulación de políticas que la formalización forme parte de una estrategia para el desarrollo del sector de la ASGM.

La formalización puede entenderse como “un proceso que busca integrar el sector de la ASGM en la economía formal, la sociedad y el sistema reglamentario”⁷. Muchos consideran que la formalización de dicho sector es una condición previa para reducir de manera eficaz el control del uso de mercurio ya que puede favorecer la organización, la educación, el acceso a la asistencia y la regulación del comercio de oro y mercurio. Por ejemplo, la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE) ha llegado a la conclusión de que:

“No hay una “solución rápida” para el “problema de mercurio” de la ASGM, porque no se trata de un “problema de mercurio”, sino de un reto de formalización. La única manera exitosa de avanzar es a través de un proceso de formalización sólido y justo”.⁸

Esta opinión está respaldada por la Convención de Minamata, tratado mundial destinado a proteger la salud humana y el medio ambiente de las emisiones y liberaciones antropógenas de mercurio y compuestos de mercurio. El artículo 7 de la Convención aborda la extracción de oro artesanal y en pequeña escala, que es la mayor fuente de emisiones antropógenas de mercurio a nivel mundial. Obliga a las Partes con “actividades de extracción y tratamiento de oro artesanales y en pequeña escala más que insignificantes” a elaborar y aplicar un plan de acción nacional para reducir y, cuando sea viable, eliminar el uso de mercurio en el sector. Para alcanzar ese objetivo de manera efectiva, cada plan de acción nacional debe incluir un conjunto de estrategias, tal como se describe en el Anexo C de la Convención, incluyendo “medidas para facilitar la formalización o reglamentación del sector de la extracción de oro artesanal y en pequeña escala”.

Además de enfrentarse al uso de mercurio, la formalización del sector de la extracción de oro artesanal y en pequeña escala puede servir como vector para el desarrollo sostenible. De hecho, antes de la entrada en vigor del Convenio de Minamata, varias organizaciones intergubernamentales, entre ellas la Organización Internacional del Trabajo (OIT)⁹, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)¹⁰, la Organización de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI)¹¹, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y el Banco

5 Seccatore, J., Veiga, M.M., Origliasso, C., Marin, T., Tomi, G., 2014. An estimation of the artisanal small-scale production of gold in the world. *Sci. Total Environ.* 496, 662e667.

6 Stylo, M., De Haan, J.S., Davis, K., forthcoming. Collecting, managing and translating data into National Action Plans for Artisanal and Small Scale Gold Mining. Manuscrito presentado para su publicación en *The Extractive Industries and Society*.

7 UN Environment, 2012. Analysis of formalization approaches in the artisanal and small-scale gold mining sector based on experiences in Ecuador, Mongolia, Peru, Tanzania and Uganda. https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/11357/Formalization_Document_Final_June_2012.pdf?sequence=1&isAllowed=y

8 Swiss Agency for Development and Cooperation, 2011. SDC experiences with ASM Formalization and Responsible Environmental Practices in Latin America and Asia (Mongolia). <http://asmhub.mn/en/files/view/493>

9 OIT, 1999. Social and Labour Issues in Small-Scale Mines: Report for Discussion at the Tripartite Meeting on Social and Labour Issues in Small-Scale Mines. http://www.ilo.org/global/publications/ilo-bookstore/order-online/books/WCMS_PUBL_9223114802_ES/lang--es/index.htm

10 El PNUD y la ONUDI han implementado y ejecutado respectivamente el Proyecto Mundial sobre el mercurio con la participación de los gobiernos de Brasil, Indonesia, Laos, Sudán, Tanzania y Zimbabue. Véase. <https://unites.uqam.ca/gmf/intranet/gmp/about/about.htm>

11 Véase el Proyecto Mundial sobre el mercurio antes citado, así como el proyecto “Mejorar la salud y el medio ambiente de las comunidades mineras artesanales de oro mediante la reducción de las emisiones de mercurio y la promoción de la gestión adecuada de los productos químicos” ejecutado por la ONUDI <https://open.unido.org/projects/M2/projects/100336>

Mundial¹² promovieron la formalización del sector de la extracción de oro artesanal y en pequeña escala. Muchos gobiernos también han intentado formalizar ese sector para ejercer mayor control, beneficiarse de los ingresos que genera y mitigar sus impactos negativos (incluyendo el tráfico ilegal de minerales y su potencial contribución a la inestabilidad política y militar). Otros motivos para la formalización incluyen la reducción de la pobreza y la mejora de las condiciones de vida, el impulso a la creación de empleos, la facilitación de efectos indirectos positivos en otros sectores económicos, el aumento de los ingresos en divisas extranjeras, la mejora de las relaciones entre el Estado y sus ciudadanos y la estabilización del clima para la inversión extranjera directa, incluyendo el sector de la minería a gran escala.

Sin embargo, de este modo, la mayoría de los gobiernos se han enfrentado a las dificultades vinculadas con el proceso de formalización. Los desafíos comunes son los siguientes:

- acceso limitado a información fiable sobre el sector de la extracción de oro artesanal y en pequeña escala a nivel nacional, regional y mundial
- comprensión insuficiente de las diversas dimensiones de la formalización y de la dinámica local del sector
- la falta de capacidad de los organismos gubernamentales locales y los procesos de descentralización inadecuados
- falta de valorización del potencial de desarrollo del sector, lo que favorece al sector de los mecanismos de apoyo logístico y la consecuente escasez de zonas adecuadas para la extracción de oro artesanal y en pequeña escala
- procesos de formalización largos, costosos y engorrosos e incentivos inadecuados para formalizarlos
- prestación limitada de asistencia administrativa, técnica y financiera a las personas involucradas en la extracción de oro artesanal y en pequeña escala
- la marginación del sector y sus consecuentes normas culturales de informalidad
- marcos normativos competidores (es decir, el derecho consuetudinario)
- prevalencia de las corrientes financieras ilícitas que se invierten en el sector
- resistencia de las personas involucradas que tienen intereses creados en el aspecto no regulado de los sectores

- falta de fondos adecuados para implementar, monitorear y hacer cumplir los esfuerzos de formalización

Además, la deficiente aplicación de políticas y planteamientos de formalización no solo perjudican los posibles beneficios que los países puedan obtener de un sector efectivamente formalizado, sino que también puede contribuir a la exclusión, la desigualdad y la explotación de la mano de obra. La elaboración de una estrategia integral de formalización puede ayudar a garantizar que se tengan en cuenta todas las consideraciones importantes y se examinen todas las dificultades para apoyar un proceso de formalización exitoso, inclusivo y sostenible. Durante la ejecución, también puede ser necesario revisar la estrategia para hacer frente a las circunstancias cambiantes. Por lo tanto, aunque este manual se centra en el desarrollo de estrategias, también abarca la implementación, la revisión y la actualización de la estrategia.

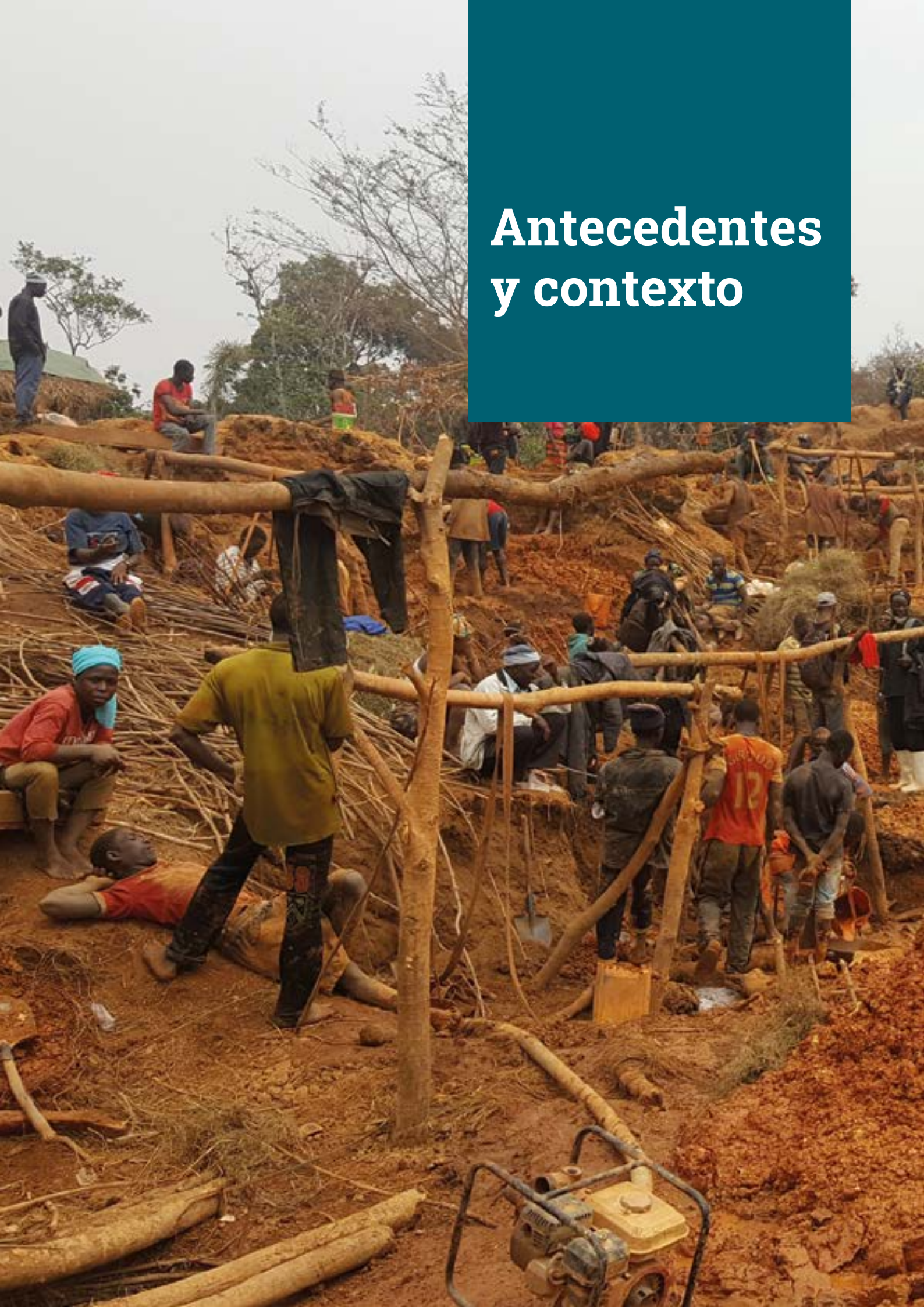
12 World Bank, 2009. Mining Together: Large-scale Mining meets Artisanal Mining - A Guide for Action. <http://documents.worldbank.org/curated/en/148081468163163514/Mining-together-large-scale-mining-meets-artisanal-mining-a-guide-for-action>





Parte A: Conceptos clave

Antecedentes y contexto



1.1 Definición de la ASGM, y de la formalización

Antes de considerar los planteamientos apropiados para la formalización de la ASGM, es importante definir la ASGM, la formalización y otros conceptos relacionados.

Definición de la ASGM

El estatuto jurídico, los criterios de definición y las definiciones locales de la ASGM varían de un país a otro. Por lo tanto, cada país es responsable de definir la ASGM en su propia legislación y política nacional. A los efectos del Convenio de Minamata, el Artículo 2 a) define la extracción de oro artesanal y en pequeña escala como “la extracción de oro llevada a cabo por mineros particulares o pequeñas empresas con una inversión de capital y una producción limitadas”. En la mayoría de los países, la extracción de oro artesanal y en pequeña escala implica un modo de producción y comercio de oro en gran medida manual, con herramientas y equipos sencillos.

En términos de geología, el oro puede ser extraído en depósitos de roca blanda (también conocida como minería aluvial o coluvial que involucra pozos relativamente poco profundos cerca o dentro del lecho de un río) o en depósitos de roca dura (típicamente en pozos o pozos de minería más profundos).

El sector de la extracción de oro artesanal y en pequeña escala es diverso y dinámico. Dependiendo del contexto, los actores de la minería aurífera pueden incluir a los mineros (excavadores, transportadores y procesadores, tales como trituradores, lavadores y planchadores), jefes de foso, líderes cooperativos, comerciantes, orfebres, exportadores, refinadores, fundidores, importadores, consumidores finales y bancos de lingotes. También hay varias partes interesadas en la ASGM, como propietarios de tierras, líderes comunitarios, líderes consuetudinarios, empresas locales, ONG, universidades, instituciones financieras, organismos gubernamentales, servicios especializados, organizaciones bilaterales e internacionales de desarrollo. Las características del sector también pueden cambiar rápidamente aunque la mayoría de los mineros carecen de educación y se dirigen hacia la ASGM debido a la pobreza, el sector también incluye un grupo más pequeño de empresarios prósperos y bien organizados y, en algunos casos, hay administraciones locales que se orientan hacia la ASGM por las oportunidades de negocio que presenta.

A continuación se presenta un breve resumen de algunas de las posibles categorías de actividades de la ASGM¹³.

13 Este resumen se basa en ideas de Weber-Fahr, M., J. Strongman, R. Kununayagam, G. McMahon y C. Sheldon, 2001. Mining and Poverty Reduction (Banco Mundial); y Consejo Internacional de Metales y Minerías, 2009. Cómo la minería a gran escala puede involucrar a los mineros artesanales y de pequeña escala. <https://www.commddev.org/working-together-how-large-scale-mining-can-engage-with-artisanal-and-small-scale-miners>

No se excluyen mutuamente, y a menudo se produce una combinación de estas categorías. Por lo tanto, no se pretende que se utilicen como categorías distintas en el marco jurídico, sino que sirven para ilustrar la diversidad del sector.

- **Tradicional:** En muchas zonas donde se sabe que el oro ha estado presente durante muchas generaciones, la ASGM se considera una parte clave de los medios de vida tradicionales. A menudo involucra a familias que participan juntas en la extracción de oro artesanal y en pequeña escala, donde el conocimiento tradicional y los derechos mineros pueden transmitirse a través de lazos familiares. Además de su función de sustento, la extracción de oro artesanal y en pequeña escala también puede considerarse una tradición cultural.
- **Temporal:** La ASGM se lleva a cabo a menudo en combinación con otros medios de subsistencia, como la agricultura en la que los agricultores cambian de actividad dependiendo de la temporada. En algunos casos, esto implica una migración temporal de las tierras agrícolas a las minas; en otros casos, ocurre en un área geográfica limitada donde las familias equilibran las necesidades de trabajo de ambas actividades.
- **Convivencia permanente:** Las operaciones de extracción de oro artesanal y en pequeña escala pueden existir dentro de diferentes tipos de operaciones de minería a gran escala, donde los mineros pueden trabajar en áreas abandonadas, en yacimientos minerales que no son adecuados para la extracción a gran escala, o en partes superficiales de las principales concesiones de minería a gran escala. Estos mineros de la ASGM a menudo provienen de comunidades cercanas. Esta coexistencia entre los mineros de la ASGM y de la minería a gran escala puede dar lugar a conflictos que deben gestionarse para garantizar la estabilidad en ambos subsectores.
- **Trauma:** Las personas pueden verse obligadas a trabajar en la ASGM con el objetivo de obtener nuevos ingresos después de experimentar un trauma como una sequía, una pérdida de cosecha, una recesión económica, fluctuaciones en los precios de los productos básicos, conflictos, cierres de minas de gran escala y otras formas de desempleo súbito.
- **Afluencia de migrantes:** A veces, cuando se encuentran nuevos yacimientos de oro que son aptos para la extracción de oro artesanal y en pequeña escala, en pocos meses se crean comunidades que cuentan con miles de mineros. Con el tiempo, este tipo de extracción de oro

artesanal y en pequeña escala puede coexistir de forma permanente. También puede dar lugar a conflictos con comunidades locales.

Definición de la formalización de la ASGM

Es importante utilizar una terminología apropiada al hablar de la ASGM, ya que afecta la opinión pública sobre el sector. La ASGM es a menudo etiquetada incorrectamente como ilegal o ilícita, sin embargo, se dan una variedad de situaciones.

- **ASGM ilícita:** La producción o el comercio de la ASGM está violando activamente los derechos humanos, en contradicción con el derecho nacional e internacional, y posiblemente financiando el crimen organizado o el terrorismo.
- **ASGM ilegal:** Los actores de la ASGM están prohibidos por la ley o carecen de licencias mineras y no se adhieren a otros requisitos establecidos en las regulaciones nacionales.
- **ASGM extralegal:** Los actores de la ASGM no están reconocidos ni prohibidos por las regulaciones nacionales.
- **ASGM oficiosa:** Independientemente de su condición jurídica, los actores de la ASGM no están organizados o representados efectivamente por una entidad jurídica; no reciben apoyo gubernamental o no se benefician de la aplicación de políticas que les permitan comprender y cumplir con los requisitos establecidos en los reglamentos nacionales.
- **ASGM legal:** Los actores de la ASGM son reconocidos por la legislación nacional, están en posesión de licencias y permisos mineros y se adhieren a cualquier estándar que exijan las regulaciones nacionales.
- **ASGM oficial:** Los actores de la ASGM poseen las licencias y permisos requeridos por la ley; están organizados en entidades legalmente reconocidas que representan sus necesidades, cumplen con los reglamentos, políticas y prácticas de gestión, incluidos los impuestos (si procede) y están autorizados y capacitados para gestionar sus actividades, incluidos los aspectos técnicos, administrativos, financieros, sociales y ambientales.

Antes de adoptar términos como “mineros ilegales”, cabe señalar que, según la OIT, aproximadamente la mitad de la población activa mundial trabaja en la economía informal¹⁴, sin embargo, términos como “agricultores ilegales” o “peluqueros ilegales” no se utilizan con frecuencia. Además, independientemente de la condición jurídica y oficial, la actividad de la extracción de oro artesanal y en pequeña escala se gestiona a menudo con

14 <http://www.ilo.org/global/topics/employment-promotion/informal-economy/lang-es/index.htm>

arreglo a formas sofisticadas de autorregulación o normas consuetudinarias que se perciben como legítimas a nivel local. Esto puede incluir, por ejemplo, el establecimiento de pequeños comités mineros, la recaudación de los impuestos habituales o el uso de fondos colectivos para ayudar a los mineros que sufren accidentes o problemas de salud. Por lo tanto, cuando la actividad de la ASGM tiene lugar en un contexto jurídicamente ambiguo y cuando los actores de ese sector reciben asistencia limitada, puede ser más adecuado clasificarla de informal, en lugar de ilegal o ilícita¹⁵.

La formalización es un proceso que no solo incluye la regulación de las actividades de la ASGM, sino también la integración de los actores del sector en la economía formal y en la sociedad. Esto se refleja en las siguientes definiciones.

- **Legalización:** proceso que garantiza que los actores de la ASGM posean las licencias y permisos requeridos por la legislación nacional.
- **Formalización:** proceso que garantiza que los actores de la ASGM tengan una licencia y estén organizados en entidades representativas que representen sus necesidades, que las políticas sean implementadas, monitoreadas y aplicadas y que los actores del sector reciban apoyo técnico, administrativo y financiero que les permita cumplir con los requisitos prescritos por las regulaciones nacionales.

En la figura 2 a continuación se ilustra el espectro de formalidades de la ASGM y en la figura 3 se presentan algunos ejemplos¹⁶.

15 Véase *The Global Initiative Against Transnational Organized Crime & Levin Sources*, 2017. *Follow the Money: A handbook for identifying financial flows linked to Artisanal and Small-Scale Gold Mining*. <http://www.levin-sources.com/publications/giff-mapping-iffs-in-asgm>

16 Esta figura se basa en una ilustración preparada por McQuilken y Hilson (2016: 15): McQuilken, J., Hilson, G., 2016. Minería de oro artesanal y en pequeña escala en Ghana. *Evidence to inform an 'action dialogue'*. (Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo). <http://pubs.iied.org/16618IIED/>

Figura 2. Espectro de formalidades de la minería aurífera artesanal y en pequeña escala

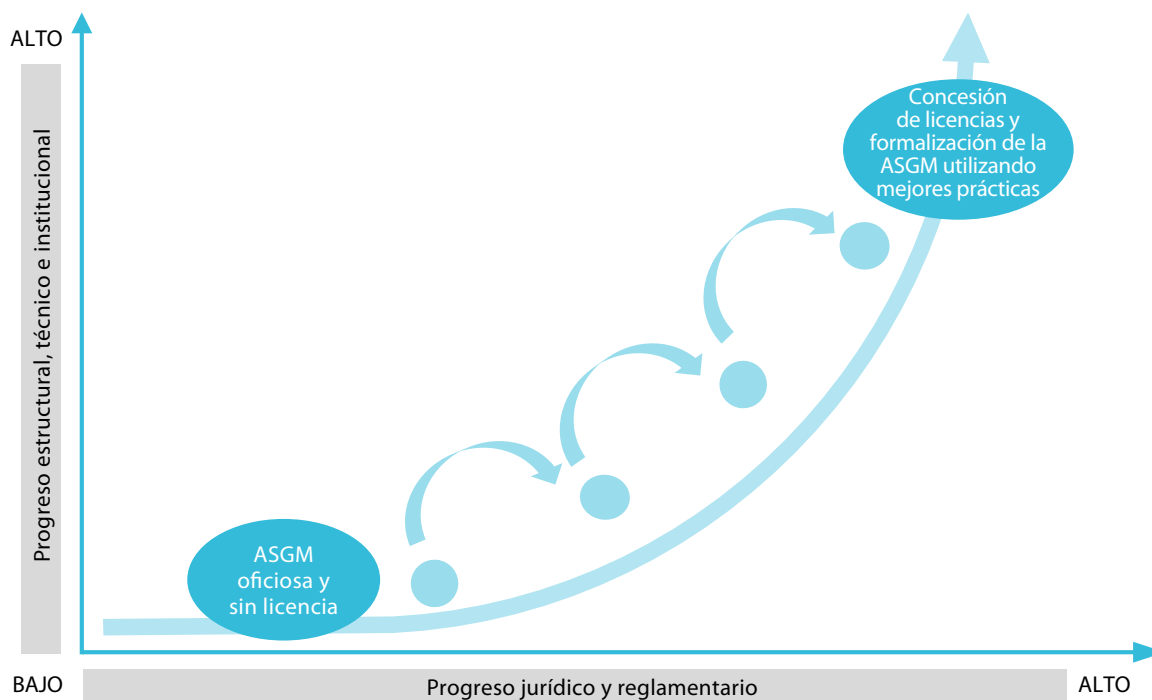
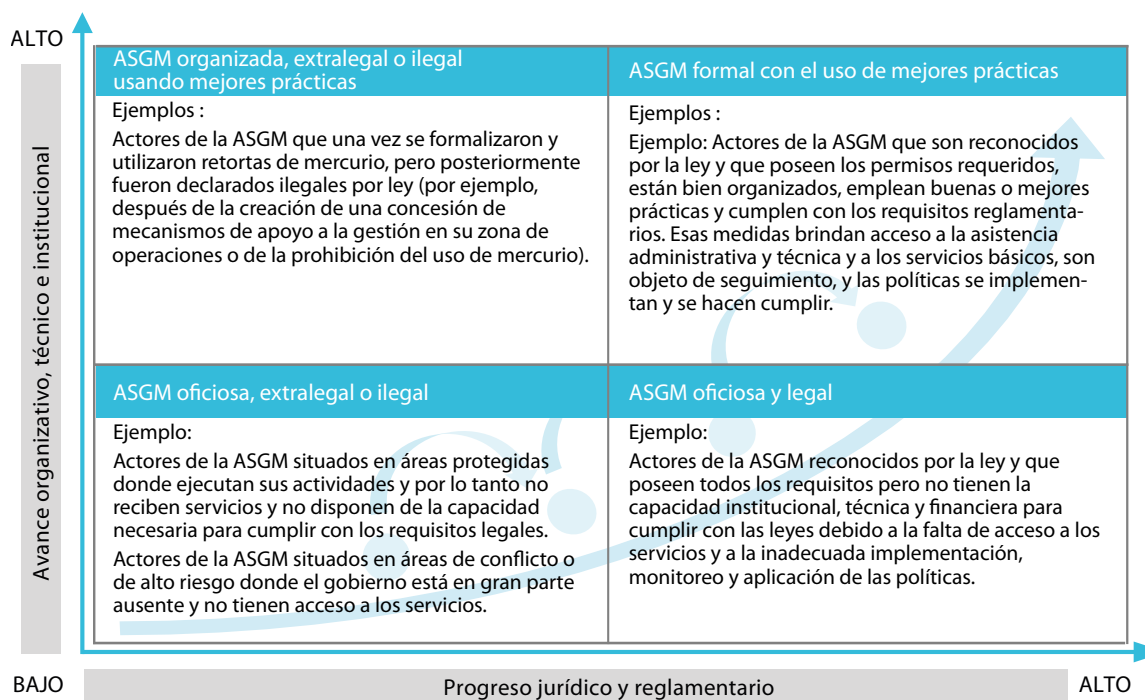


Figura 3. Espectros de la minería aurífera artesanal y en pequeña escala con ejemplos



Análisis de las dimensiones de la formalización

En términos generales, la formalización incluye una serie de dimensiones, tales como jurídica, institucional, financiera, socioeconómica y geoambiental. Estas dimensiones, que están fuertemente relacionadas, pueden definirse de la siguiente manera:

- **La dimensión legal** incluye la legislación, las políticas y los reglamentos que rigen el sector.
- **La dimensión institucional** incorpora a las agencias del gobierno y del sector privado y su coordinación, capacidad y responsabilidades respectivas en el sector.
- **La dimensión financiera** incluye aspectos tales como los sistemas de tributación, el crédito, los mercados, las inversiones y la distribución de los ingresos relacionados con el sector.
- **La dimensión socioeconómica** comprende los acuerdos sociales de facto que rigen el sector a nivel local, así como todos los aspectos culturales, las condiciones de trabajo y las consideraciones de los grupos vulnerables y marginados.
- **La dimensión geoambiental** incluye todos los aspectos geológicos, geográficos y ambientales relacionados con el sector, tales como las características geológicas, las técnicas de extracción, el procesamiento y los impactos ambientales.

Cuadro de texto 1: Dimensiones de la formalización

Cada dimensión se detalla a continuación, destacando los principales aspectos a considerar en la formalización de la extracción de oro artesanal y en pequeña escala

Dimensión legal

- Clasificación de actividades sobre la extracción de oro artesanal y en pequeña escala
- Títulos mineros y derechos conexos
- Licencias ambientales
- Control de la contaminación y medidad de seguridad
- Rehabilitación y cierre de minas
- Alcance de producción permitida
- Normas de salud y seguridad
- Tipos de organismos permitidos

Dimensión institucional

- Responsabilidades y coordinación
- Participación de los grupos de interés
- Descentralización y creación de capacidad
- Supervisión, prestación de servicios y aplicación de la ley
- Aplicación de políticas
- Acceso a la justicia

Dimensión económica

- Facilitar el acceso a la financiación
- Regalías, tasas e impuestos
- Asignación de recursos para la formalización
- Facilitar el acceso a los mercados de oro
- Gestión de las inversiones y control de las transferencias ilícitas
- Distribución justa de los ingresos
- Iniciativas de normas éticas
- Valor monetario del oro

Dimensión socioeconómica

- Consideraciones intersectoriales de género
- Organización de los actores de la extracción de oro artesanal y en pequeña escala
- Capacidad de organización de los actores la extracción de oro artesanal y en pequeña escala
- Normas y valores culturales
- Acuerdos sociales y normas consuetudinarias
- El papel de la mujer y la igualdad de género
- Papel de los niños y los jóvenes
- Interracciones con las poblaciones locales e indígenas
- Condiciones de trabajo y salud
- Acceso a los servicios básicos (por ejemplo educación, seguridad social y transportes)
- Acceso a la asistencia técnica
- Acceso a sustento digno
- Idiomas nativos
- Identidad cultural, racial y étnica

Dimensión geoambiental

- Potencial geológico y mineralogía
- Cartografía geológica y geoprospección
- Acceso a los datos geológicos
- Gestión de la asignación de las tierras y de los conflictos sobre las tierras
- Mejora de las técnicas de extracción y procesamiento
- Atenuación de los impactos ambientales
- Áreas protegidas
- Presencia de grupos armados o criminales
- Consideraciones de seguridad
- Dinámica del comercio transfronterizo
- Sensibilidad al paisaje

1.2 Un enfoque basado en los derechos humanos para la formalización de la ASGM

La formalización del sector de la ASGM puede ser un vehículo para el desarrollo sostenible o para mantener las desigualdades, dependiendo del enfoque que se adopte. Para el sector más amplio de la minería artesanal y en pequeña escala, muchos de los esfuerzos de formalización han recibido críticas por adoptar un enfoque *top-down* (de arriba hacia abajo) en vez de un enfoque *bottom-up* (de abajo hacia arriba). Esto puede resultar en que las comunidades locales de la minería artesanal y en pequeña escala, y en particular los mineros menos favorecidos, queden excluidos de los debates políticos sobre la formalización y así no poder beneficiar de su implementación.

Por lo tanto, es importante evitar algunos escollos comunes, tales como:

- exigir tarifas poco realistas por licencias y permisos o impuestos que excedan la capacidad de los mineros
- implementar requisitos legales poco realistas para obtener licencias mineras y ambientales
- exigir a los mineros que se organicen en asociaciones oficiales (por ejemplo, cooperativas) sin tener realmente en cuenta las estructuras oficiosas previamente establecidas (por ejemplo, comités mineros) o no poder ofrecer asistencia adecuada
- excluir a los mineros o a los grupos de interés, como las autoridades locales o los grupos marginados de los debates políticos
- no facilitar el acceso a la financiación y a la asistencia técnica
- no tener en cuenta la naturaleza de los flujos financieros ilegales que pueden invertirse en el sector y la resistencia de los inversores ilegales que se aprovechan de la situación no regulada del sector

Además de perjudicar la formalización eficaz del sector de la ASGM, esos escollos pueden sostener o crear desigualdades y causar fricciones entre los ciudadanos y el Estado. Por lo tanto, el sector de la ASGM (y su formalización) debe entenderse como parte integral de las economías rurales (y en gran medida informales) y de las sociedades locales. Los gobiernos deben investigar la complejidad de la dinámica entre los diferentes actores locales involucrados en el sector y considerar el orden social local existente (incluyendo las prácticas consuetudinarias y los arreglos sociales) que actualmente regulan el sector. Estos aspectos deben integrarse (con

las modificaciones necesarias) en el desarrollo de la infraestructura reguladora oficial. Por lo tanto, este manual adopta un enfoque de abajo hacia arriba mediante la adopción de un enfoque basado en los derechos humanos para la formalización de la ASGM¹⁷.

Un enfoque basado en los derechos humanos se centra en las personas más marginadas, excluidas o discriminadas. Esto a menudo requiere un análisis de las normas de género, las formas de discriminación y los desequilibrios de poder para garantizar que las intervenciones lleguen a los segmentos más marginados de la población¹⁸. Los elementos importantes incluyen asegurar que se reconozca a las personas como actores clave en su propio desarrollo, y no como receptores pasivos de productos y servicios; reconocer la participación libre, activa y significativa como medio y como objetivo y centrarse en el empoderamiento de los grupos de interés. Se hace más hincapié en la implicación local en el proceso de desarrollo, la rendición de cuentas mediante un examen independiente de la actuación del gobierno y el acceso a recursos para las personas cuyos derechos humanos han sido vulnerados.

En el contexto de la ASGM, la adopción de un enfoque basado en los derechos humanos centra la atención en los derechos y deberes tanto de los actores de la ASGM como del gobierno. Esto significa que los derechos de esos actores - incluyendo los derechos de tenencia de minerales (por ejemplo, permisos mineros, licencias ambientales, concesiones) y derechos laborales (por ejemplo, libertad de asociación, derecho a la negociación colectiva, libertad de trabajo forzado) - son respetados, protegidos y cumplidos. Además, los actores de la ASGM aprenden cuáles son sus derechos y cómo pueden reclamarlos. Esto incluye el respeto de los derechos de las mujeres y los jóvenes y los derechos de otras personas que suelen ser desfavorecidas, como los mineros discapacitados, y el reconocimiento de sus contribuciones positivas al desarrollo local a través de su participación en el sector. También participan activamente en el proceso de formalización y en el desarrollo de las políticas locales, así están habilitados para asumir un papel de liderazgo en dichos procesos. Los grupos de interés principales de las comunidades locales también deberían participar en el proceso de formalización. Con este enfoque, los actores de la ASGM están capacitados e incentivados para cumplir con sus propios deberes hacia sus comunidades y el gobierno, incluyendo la adopción de prácticas mineras más responsables, la inversión en desarrollo local y el cumplimiento del estado de derecho.

17 Véase el proyecto de Minería Artesanal Sostenible (<http://sam.mn/sustainable-artisanal-mining-project>) y la Declaración de entendimiento común de las Naciones Unidas sobre enfoques de la cooperación para el desarrollo y la programación, basados en los derechos humanos.

18 <https://www.unfpa.org/es/el-enfoque-basado-en-los-derechos-humanos>

Además, el gobierno actúa como facilitador. Más allá del monitoreo y la aplicación de la ley, el gobierno se ocupa de los derechos y necesidades de los mineros y comerciantes y proporciona acceso a la financiación, a la asistencia y a los mercados. Apreciando sus derechos y su forma de vida, abordando sus necesidades e incluyéndolos en las discusiones sobre políticas, el gobierno construye relaciones recíprocas basadas en la confianza y la responsabilidad mutua con las comunidades de la ASGM. Para lograr este enfoque de manera efectiva, los funcionarios públicos (en particular, los que operan a nivel local) deben ser empoderados y sus instituciones deben ser capacitadas. Además, los esfuerzos nacionales de formalización de la ASGM y la voluntad política que los sustenta deben coordinarse y alinearse a nivel institucional por lo que los gobiernos deben asignar recursos nacionales adecuados para financiar el proceso de formalización.

Además, la formalización como vehículo para el desarrollo debe integrarse con las prioridades de desarrollo internacional, nacional y local para que sea sostenible a nivel local. A nivel internacional, esto significa que la estrategia de formalización debe alinearse con los Objetivos de Desarrollo Sostenible adoptados en el programa para el desarrollo sostenible¹⁹ de 2030. A nivel nacional y local, la estrategia de formalización de la ASGM debe integrarse plenamente con el PAN, las estrategias nacionales de reducción de la pobreza, las estrategias nacionales y locales para la industria extractiva y/o minera, las políticas de igualdad de género y de juventud, los procesos de consolidación de la paz y de reconstrucción después de los conflictos y otros documentos de política en materia de desarrollo y de planificación del medio ambiente.

Para los países africanos que están comprometidos con el cumplimiento de los principios de la Visión Estratégica de la Minería en África (por sus siglas en inglés, AMV) el proceso de formalización debe ser promovido al nivel político más alto posible y la estrategia de formalización debe ser desarrollada como parte integral del proceso²⁰ de Visión Estratégica de la Minería del País. De este modo se puede reducir la duplicación de esfuerzos y garantizar la coherencia de las políticas, la cohesión institucional y las intervenciones sincronizadas entre los departamentos gubernamentales. Además, los Estados Miembros de la Conferencia Internacional sobre la Región de los Grandes Lagos deberían alinear sus estrategias de formalización con la Iniciativa Regional contra la Explotación Ilegal de los Recursos Naturales y su marco de trabajo armonizado a nivel regional para formalizar el sector de la minería artesanal y en pequeña escala.

19 Véase <http://unsdsn.org/resources/publications/mapping-mining-to-the-sustainable-development-goals-an-atlas/>

20 https://www.uneca.org/sites/default/files/PublicationFiles/country_mining_vision_guidebook.pdf

En este sentido, las estrategias nacionales deberían armonizarse a nivel regional. En particular, es importante que los países vecinos armonicen los impuestos, los derechos de licencia y las tasas de regalías para desincentivar el comercio ilegal de oro, y que colaboren en el fortalecimiento de la capacidad de vigilancia y aplicación de la ley de los funcionarios de aduanas y en la desincentivación del soborno y la corrupción, entre otras medidas.²¹

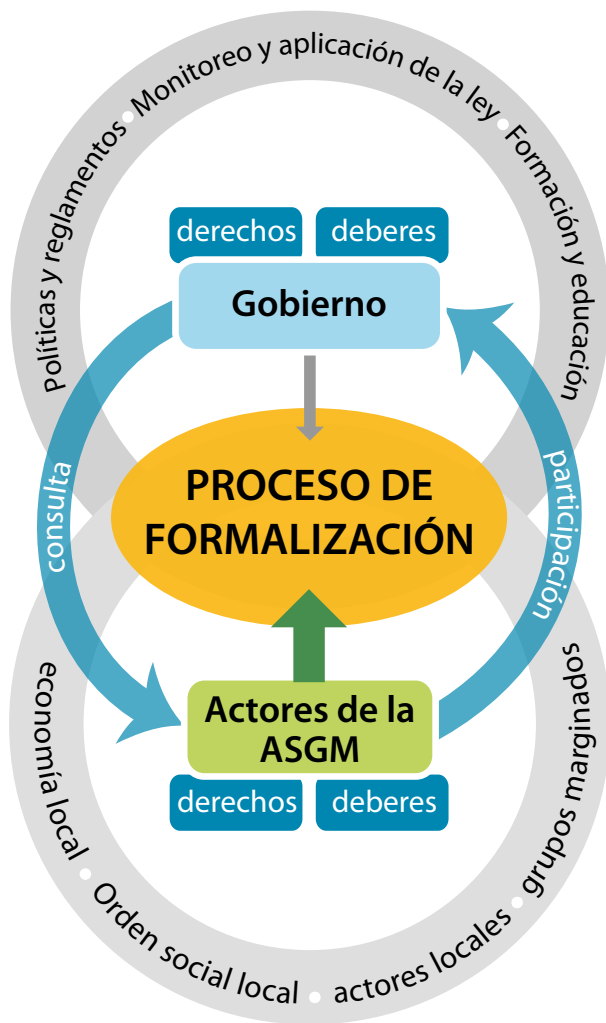
Finalmente, es muy importante adoptar un enfoque que estimule efectos positivos que se transmitan de la ASGM a otros sectores económicos, como el de la agricultura y el de las inversiones por parte de los mineros del sector en educación, de manera que la producción y el comercio del oro (que es un recurso finito) pueda tener impactos en el desarrollo a largo plazo más allá de su propia duración. Esto puede facilitarse al colaborar con ministros de la planificación económica, la educación, las finanzas y el desarrollo rural. Las iniciativas de inclusión financiera también pueden atraer a instituciones del sector privado para que ayuden a los ministros del gobierno a financiar a las personas involucradas en la ASGM para apoyar estos esfuerzos de desarrollo. Se debería integrar la extracción de oro artesanal y en pequeña escala en el sistema educativo para desarrollar la capacidad para las prácticas de minería sostenible y contratar futuros expertos de la ASGM.²²


21 Otras opciones para la cooperación regional en la gestión de la minería artesanal y en pequeña escala se enumeran en la Guía del IGF, páginas 37-38.

22 Véase también la presentación del plan de la UNESCO para «*Transforming Artisanal and Small-scale Mining in Africa through Research and Training*», de S. F. Toteu. URL: <https://www.assaf.org.za/files/Science%20BUisiness%20Dialogue%202017/Transforming%20Artisanal%20and%20Small-Scale%20Mining%20in%20Africa%20Felix%20Toteu.pdf>

Figura 4. Enfoque de la formalización basado en los derechos humanos

ENFOQUE DE LA FORMALIZACIÓN BASADO EN LOS DERECHOS HUMANOS





Componentes clave del proceso de formalización

Antes de crear un ambiente propicio y de desarrollar una estrategia de formalización, es conveniente primero considerar lo que conllevará el proceso de formalización. Por lo tanto, en esta sección se analizarán los cinco componentes clave para el proceso de formalización, los cuales se ilustran en la figura 5. Hay una introducción para cada componente, seguido de los problemas y las consideraciones principales, las medidas esenciales (y en algunos casos posibles medidas adicionales) y las mejores prácticas. A pesar de que se presentan los componentes en orden cronológico, a la práctica su implementación se superpondrá.

Figura 5. Los componentes clave del proceso de formalización de la ASGM



2.1 Investigación geológica y asignación de la tierra para la ASGM

En relación con la dimensión geoambiental de la formalización (anteriormente introducida), la prospección geológica de depósitos de oro viables y la asignación de la tierra para la actividad de la ASGM es un punto de partida esencial para el proceso de formalización. A diferencia de otros sectores informales, la asignación, la concentración y la viabilidad de la ASGM deben dirigirse hacia la geología. De manera similar, a diferencia de los vendedores de los mercados locales o de la producción agrícola, la ASGM es prácticamente inamovible, ya que ocurre exclusivamente donde se encuentran los depósitos de oro accesibles.

En la formalización del sector se debe considerar la ocurrencia y la distribución de los depósitos de oro y su accesibilidad. Por lo tanto, la investigación geológica es necesaria para identificar con precisión dónde hay depósitos de roca dura aluviales y cerca de la superficie. Además, la investigación geológica se combinará con el mapeo de las prácticas actuales del uso de la tierra, incluyendo la actividad actual de la ASGM. Estas dos actividades formarán en conjunto una asignación adecuada de la tierra para la actividad de la ASGM de acuerdo con las amplias políticas territoriales nacionales, y preferiblemente también las regionales.

Problemas y consideraciones

La limitación en la disponibilidad de los datos geológicos y en el terreno propicio para la producción de la ASGM es un gran impedimento para la formalización.²³ A nivel mundial, la priorización del desarrollo y la exploración mineras a gran escala orientados a la exportación ha

resultado normalmente en i) la demarcación en masa de la tierra para empresas multinacionales internacionales que contienen numerosos depósitos que son más apropiados para las operaciones de la ASGM, y ii) la asignación de la tierra para las operaciones de ASGM que tienen una viabilidad económica limitada. Además, estas empresas multinacionales normalmente poseen la mayoría de los datos geológicos necesarios para tomar decisiones bien fundadas sobre los tipos de concesiones y las clases de extracción mineral apropiadas, pero esos datos no se suelen compartir.

Sin embargo, con ayuda del Banco Mundial, varios países de África subsahariana han realizado sondeos geológicos extensos para respaldar el desarrollo del sector minero. En estos casos, el sector de la ASGM también ha recibido atención, pero normalmente solo después de que se hayan establecido (o restablecido) actividades mineras y de exploración a gran escala. Con la mayoría de la tierra ahora en las manos de las empresas, adjudicar las parcelas viables para los mineros licenciados en la ASGM ha resultado ser difícil y muchas veces ha derivado en conflictos entre ambos tipos de extracción (véase la sección 3.3 para más detalles sobre la gestión de conflictos entre la ASGM y las grandes empresas mineras y la involucración de las empresas).

Aparte del trato preferencial de las operaciones de las grandes empresas mineras, la tierra para la ASGM puede ser inviable ya que se ha reservado para otros objetivos esenciales, como residencias, comercios, conservación o agricultura. Respecto a la conservación, los conflictos de la tierra también surgen con frecuencia cuando la actividad de la ASGM ocurre en áreas protegidas como la Amazonia en el Perú (véase también la sección 3.5).

Surgen más problemas en países que tienen marcos normativos superpuestos en sus sistemas de propiedad de la tierra. Por ejemplo, en muchos países de África subsahariana como Ghana, Sierra Leona y la República

²³ Hilson, G., Maponga, O., 2004. *How has a shortage of census and geological data inhibited the regularization of artisanal and small-scale mining?* Natural Resources Forum 28(1): 22-33.

Democrática del Congo (RDC), tradicionalmente la tierra es propiedad de los jefes tradicionales y familias reales, mientras que los minerales preciosos normalmente son propiedad del estado. En esos casos, la asignación anterior de la tierra por parte del gobierno a particulares o personas jurídicas puede entrar en conflicto con las leyes consuetudinarias y puede llevar a situaciones ambiguas y conflictos sobre la propiedad de la tierra. Esto también puede llevar a conflictos entre diferentes entidades de la ASGM que tienen derechos superpuestos para acceder a la misma parcela de tierra, tal y como ha ocurrido entre algunas cooperativas en Kivu del Sur, RDC.²⁴

Finalmente, otro aspecto importante que cabe tener en cuenta es el acceso inclusivo a la tierra. En la mayoría de países de África subsahariana, la etnia desempeña un papel importante en el acceso de la tierra y, como resultado, puede ser difícil para los mineros de la ASGM pertenecientes a ciertas etnias (como a una tribu minoritaria) para obtener tierra para la actividad de la minería. A nivel mundial, mujeres y jóvenes afrontan barreras estructurales en el acceso a la tierra debido a las normativas de género y edad que prevalecen en sus culturas (véase la sección 3.1 sobre el empoderamiento y la protección de las mujeres en la formalización de la ASGM).

Medidas esenciales

Las medidas que aparecen a continuación pueden llevarse a cabo para una asignación bien fundamentada de la tierra para la ASGM.²⁵

1. Conducir el mapeo del uso de la tierra

- Determinar las parcelas de la tierra a lo largo del país y descubrir sus actividades y objetivos actuales, como la tierra reservada para parques nacionales, áreas residenciales, operaciones de las grandes empresas mineras, etc.
- Determinar las áreas que son particularmente vulnerables a los impactos negativos de la minería, como las extensiones de agua, las poblaciones grandes de personas y los hábitats de animales.
- Determinar las localizaciones y el tamaño de las operaciones actuales de la ASGM, independientemente del grado de formalidad que tengan.

2. Llevar a cabo la investigación geológica

- Llevar a cabo las encuestas geológicas en las partes seleccionadas del país (supeditadas a

los fondos disponibles) o pedir a las empresas de minería a gran escala que disponen de dichos datos que los hagan públicos. Mientras que el Departamento de Investigaciones Geológicas suele encargarse de esta actividad, los mineros experimentados, los propietarios de la tierra y las universidades nacionales también pueden participar para optimizar la propiedad local y la rentabilidad de la investigación geológica.

- Identificar qué depósitos son apropiados para los diferentes tipos de extracción mineral.
- Poner esta información a disposición del público.

3. Reservar y asignar la tierra apropiada para la actividad de la ASGM

Mediante la información del mapeo del uso de la tierra y los estudios geológicos, considerar los impactos positivos y negativos del sector de la ASGM (véase la sección 4.2 sobre desarrollar una visión nacional para la ASGM) y equilibrar estos con las prioridades del desarrollo nacional y las políticas del uso de la tierra para reservar y asignar la tierra para la actividad minera. En los casos en los que no hay tierra disponible, el gobierno puede considerar reasignar la tierra para la ASGM (o permitir temporalmente una tierra que no se permite oficialmente) y considerar si es factible para mitigar el impacto medioambiental de la ASGM en dichas áreas. Si ninguna tierra apropiada está disponible y no hay otras opciones, entonces el marco normativo se impondrá y los mineros de ese sector se trasladarán cuidadosamente (véase la sección 2.6 sobre la supervisión y la ejecución). Las decisiones tienen que tomarse de forma coordinada con los ministerios responsables de la tierra, la minería, el medioambiente y la planificación económica.

Medidas posibles

Las siguientes medidas pueden llevarse a cabo como adición a algunos de los pasos anteriores o como alternativa a estos.

• Asignar la tierra por orden de llegada

Si el gobierno decide no reservar tierra para ningún tipo de minería u otra actividad económica, otra opción es asignar la tierra caso por caso a los que lleguen primero. En esos casos, es muy importante que las personas involucradas en la ASGM tengan acceso a la información geológica y que tengan apoyo para que puedan declarar la tierra cuando sea aplicable. También pueden considerarse otros tipos de acceso a la tierra, como los contratos

24 De Haan, J.S. & Geenen, S., 2016. *Mining cooperatives in Eastern DRC. The interplay between historical power relations and formal institutions*, Extractive Industries and Society 3(3): 823-831.

25 Véase también el documento *IGF Guidance*.

entre la minería artesanal y en pequeña escala y las grandes empresas mineras (véase también la sección 3.3 sobre la coexistencia de la minería artesanal y en pequeña escala y las grandes empresas mineras).

- **Establecer zonas de la minería artesanal y en pequeña escala**

En los casos en los que el gobierno decide que no puede administrar de manera efectiva un sistema uniforme de regulación, supervisión y aplicación a las operaciones de la ASGM en el país, puede que sea capaz de hacerlo en “zonas de la ASM” más limitadas geográficamente.²⁶ Las zonas de la minería artesanal y en pequeña escala que han sido establecidas, por ejemplo, en Brasil, Colombia, Ghana y la RDC son áreas con depósitos existentes o probables de metales o de minerales que se han asignado para la minería artesanal y en pequeña escala, con normas y administraciones separadas. En estas zonas, los operadores pueden asegurar licencias para

trabajar legítimamente, con algo de interferencias por parte de las empresas multinacionales.

Mientras que el establecimiento de las zonas de la minería artesanal y en pequeña escala puede parecer una opción práctica, es importante remarcar que dichas zonas pueden ser difíciles de definir y costosas de implementar. El proceso de establecimiento de las zonas de la minería artesanal y en pequeña escala requiere un compromiso para identificar depósitos que son apropiados para la minería aurífera y asignarlos para el uso exclusivo de esa actividad. Las zonas deberían contener depósitos de minerales ricos (confirmados por datos geológicos detallados) para incentivar a los mineros de la ASGM a quedarse en las áreas designadas. Las zonas también deberían establecerse en estrecha coordinación con los grupos de interés locales (p. ej. mineros, propietarios de la tierra, comunidades locales) ya que puede ayudar a evitar conflictos y dichos grupos muchas veces poseen información útil sobre los depósitos de oro, que puede que el gobierno desconozca.

Cuadro de texto 2: Las mejores prácticas para la investigación geológica y asignación de la tierra para la minería aurífera artesanal y en pequeña escala

- Involucrar a los mineros y a los grupos de interés locales en el proceso de identificación de los depósitos de oro y de asignación de la tierra.
- Incluir autoridades consuetudinarias en las políticas locales del uso de la tierra de la minería aurífera artesanal y en pequeña escala, y nivelar las políticas nacionales con sus sistemas de posesión consuetudinaria de la tierra para evitar conflictos de la tierra y el cobro doble a los mineros de ese sector.
- Involucrar a las universidades nacionales y locales en el mapeo de la tierra y la realización de la investigación geológica.
- Descentralizar las responsabilidades, tanto geológicas como de otra especialidad, y los recursos financieros y de infraestructuras para las oficinas locales relevantes de los departamentos gubernamentales (véase también la sección 4.1 para más información sobre la coordinación institucional).
- Considerar cuidadosamente el tamaño de la tierra que se va a distribuir para la actividad de la minería aurífera artesanal y en pequeña escala: el área debería ser lo suficientemente grande como para permitir e incentivar a los mineros del sector a mejorar su trabajo, a la vez que también se preserva el medioambiente (sobre todo para la minería aluvial, que tiende a dispersarse geográficamente), pero no tan grande como para que las tierras que se sabe que son productivas permanezcan inactivas durante un largo periodo de tiempo.
- Garantizar que los permisos de prospección de las grandes empresas mineras y de la minería aurífera artesanal y en pequeña escala contienen cláusulas de terminación para obligar a las personas involucradas a invertir (o si no obligarles a utilizar la tierra para nuevos usos).
- Incentivar a los propietarios de la tierra a garantizar el acceso a mujeres, jóvenes y otros grupos vulnerables o desfavorecidos.

²⁶ Véase: Alliance for Responsible Mining, 2011. *Legalization Guide for Artisanal and Small-scale Mining (ASM)*. http://www.responsiblemines.org/images/sampled_data/publicaciones/Guia%20de%20legalizacion/Legalisationguide.pdf



2.2 Facilitar la organización de los mineros

Un segundo componente importante es la formalización de la ASGM (relacionado con la dimensión socioeconómica) es facilitar la organización de los mineros en estructuras o entidades legítimas, como las cooperativas, que representan sus necesidades y además facilitan la producción. Por lo tanto, en esta sección se analiza el establecimiento de las entidades de la ASGM y el reforzamiento de las entidades actuales.

Hay muchas ventajas en organizar a los mineros de la ASGM. En primer lugar, esto hace que esos mineros sean más visibles, identificables y más fáciles de acceder por parte de las instituciones externas para proporcionarles asistencia técnica, como formación sobre mejores técnicas mineras. En segundo lugar, si están capacitadas adecuadamente, dichas entidades pueden institucionalizar los nuevos conocimientos adquiridos y replicar actividades de formación entre los miembros. Por ejemplo, en Bolivia, la introducción de réplicas tuvo más éxito entre las cooperativas que entre los mineros mal organizados de la ASGM porque los mineros de las cooperativas quemaban amalgamaciones de mercurio en largos lotes y podían formarse en grupo.²⁷ En tercer lugar, la organización de mineros puede facilitar el acceso a otros aspectos importantes como

la información del marco normativo, la información mercantil y las finanzas. Por ejemplo, puede facilitar la aportación de recursos financieros a través de cuotas que proporcionan seguridad social para los miembros y para crear economías de escala. Esto puede ser beneficioso para comprar nuevas tecnologías como explosivos o para hacer réplicas colectivas. El acceso a dichos recursos puede bajar las barreras para adoptar prácticas más sostenibles a largo plazo porque proporcionan a los mineros una mejor capacidad y estabilidad financiera. Finalmente, la organización de mineros puede resultar en una voz más fuerte para representar sus necesidades e intereses en relación con los negociadores y con la sociedad en general. Esto puede ser un paso importante para superar la situación vulnerable y explotadora que muchos mineros de la ASGM tienen que afrontar.

Problemas y consideraciones

Mientras que muchos países han motivado a los mineros para que se organicen ellos mismos en cooperativas para conseguir los beneficios anteriormente mencionados, esto ha tenido normalmente un éxito limitado. Las cooperativas suelen establecerse porque se supone que son la organización más responsable socialmente. Sin embargo, dependiendo de cómo estén establecidas, estas entidades de mineros favorecen algunos miembros por encima de otros en base a sus labores y su capacidad financiera. Esto puede ser el resultado del fracaso de diseñar cooperativas de acuerdo con su organización habitual, la organización informal anterior de los mineros,

27 <http://asmhub.mn/en/files/view/493>

o con relaciones de poder históricas, que pueden prevalecer por encima de las regulaciones modernas. Además, puede que las cooperativas no reciban la asistencia que necesitan durante su establecimiento para alcanzar sus metas sociales. Esto incluye, por ejemplo, la formación sobre los ideales de las cooperativas tales como: afiliación abierta y voluntaria, gobernanza democrática, oportunidades por las participación económica de los miembros (como contribuciones a las cooperativas), autonomía e independencia, educación, formación e información, cooperación entre las cooperativas e interés por la comunidad.²⁸ Como resultado, muchas veces no las establecen democráticamente con la participación de los mineros al final de la jerarquía. Esto puede resultar en élites locales oportunistas que cogen el mando de las cooperativas para aprovechar las oportunidades de negocios para su propio interés, en vez de para cumplir el objetivo de representar y abordar las necesidades de los miembros de la cooperativa.

En el siguiente cuadro de texto se analiza el establecimiento de cooperativas mineras en Kivu del Sur, RDC.

Dependiendo del contexto, puede que sea más realista establecer otras formas de entidades, como las asociaciones o las pequeñas y medianas empresas (PYME). Es importante que se les den oportunidades a los mineros de la ASGM para que se organicen ellos mismos en diferentes tipos de entidades, y que ellos lleven el mando de su establecimiento. Un ejemplo de cómo esto se puede llevar a cabo se ilustra en el texto a continuación mediante un estudio de casos de Mongolia.

Cuadro de texto 3: Cooperativas mineras en Kivu del Sur, RDC*

En la RDC, el Código de Minería obliga a los mineros a afiliarse en cooperativas. Sin embargo, estas regulaciones no contemplan el hecho de que muchos mineros de la ASM ya estaban organizados en “comisiones de minería”, que era grupos pequeños de mineros que trabajaban juntos en la misma área y se apoyaban entre ellos cuando era necesario.

Como resultado de las regulaciones, los empresarios locales y los líderes consuetudinarios usaron su capital para establecer cooperativas y convencer a los mineros para convertirse en miembros con la promesa de proporcionarles herramientas y equipamiento. Sin embargo, no se respetaron estos compromisos y se abandonaron otros ideales de la cooperativa. Debido a que los mineros no sabían sus derechos como miembros de la cooperativa, no pudieron cuestionar adecuadamente la situación. Además, los mineros de la la minería aurífera artesanal y en pequeña escala aún tenían que pagar impuestos a los propietarios de la tierra y a los jefes consuetudinarios como parte de los arreglos consuetudinarios, mientras que muchas de estas cooperativas también pedían una parte de sus ingresos, y de esa manera incrementar la carga financiera de los mineros. Desgraciadamente, la mayoría de los mineros de la la minería aurífera artesanal y en pequeña escala al este de la RDC siguen viendo a los comités de la minería, en los que algunos de ellos han trabajado durante décadas, como más legítimos.

* De Haan, J.S & Geenen, S., 2016.

28 Véase la página web de la Alianza Cooperativa Internacional: <https://www.ica.coop/es>

Cuadro de texto 4: Organización de los mineros de la ASGM en Mongolia

El sector de la extracción de oro artesanal y en pequeña escala en Mongolia tenía un gran nivel de apoyo por parte del Proyecto de Minería Artesanal Sostenible (en inglés, «Sustainable Artisanal Mining Project» o «SAM Project»), que fue fundado por la COSUDE y llevado a cabo en colaboración con el Ministerio de Minerales y Energía de Mongolia (en inglés, «Mongolian Ministry of Minerals and Energy»). El proyecto apoya el desarrollo de la minería artesanal responsable con el fin de reconocerla como un subsector y un contribuyente formal para el desarrollo económico de Mongolia. A través de unas reuniones extensas con los mineros de la extracción de oro artesanal y en pequeña escala, las instituciones gubernamentales y los expertos internacionales, y adoptando un enfoque basado en los derechos humanos, el proyecto ha ayudado a mejorar el marco normativo que gobierna el sector de la extracción de oro artesanal y en pequeña escala en Mongolia.

En la Ley de Minerales de Mongolia se establece que las entidades de la minería artesanal se organizarán en asociaciones no registradas, asociaciones y cooperativas. Esta definición proporciona a los mineros de la extracción de oro artesanal y en pequeña escala flexibilidad para establecer y operar bajo diferentes formas de organización. El Proyecto SAM ha facilitado una serie de reuniones para compartir experiencias, las cuales proporcionaron un espacio donde los mineros pueden empezar a crear organizaciones a su ritmo y de acuerdo con su capacidad. La mayoría de los mineros de la extracción de oro artesanal y en pequeña escala se han organizado por ellos mismos en asociaciones no registradas, que son unidades organizativas informales y pequeñas con el mínimo de requisitos para funcionar. Las asociaciones no registradas no son consideradas como personas jurídicas en virtud de la ley y no necesitan registrarse en la oficina de recaudación de impuestos o en la oficina de registro estatal. Esto puede ser beneficioso como primer paso en los primeros años de la extracción mineral, cuando los mineros normalmente tienen poca capacidad financiera y técnica.

Los mineros que tienen más capacidad pueden establecer asociaciones registradas y cooperativas, las cuales son personas jurídicas con requisitos y obligaciones de organización de alto nivel (p. ej. más estándares de comportamiento social y ambiental). También pueden adquirir derechos para usar mecanización más avanzada. Una asociación registrada está diseñada como una entidad mercantil donde muchas personas que poseen capital involucran a los trabajadores y establecen la asociación, y venden oro en nombre de los trabajadores. Las cooperativas las establecen los mineros, quienes en conjunto proporcionan contribuciones financieras a la cooperativa, con el fin de abordar necesidades económicas y sociales comunes.

Muchas asociaciones (tanto registradas como no registradas) que operan en las mismas áreas se han organizado ellas mismas bajo las “ONG mineras” basadas en la comunidad. Estas ONG son organizaciones sin ánimo de lucro que sirven para defender intereses comunes, proteger los derechos de los mineros y trabajar hacia el desarrollo comunitario en las comunidades de la extracción de oro artesanal y en pequeña escala. Los líderes de las ONG fueron elegidos en elecciones democráticas donde la mayoría de mineros participaron, durante la primera asamblea de Mineros Artesanales de Mongolia (en inglés, «Mongolian Artisanal Miners Assembly») en 2013, en el Parlamento. Un equipo de tareas compuesto por los líderes mineros organizó esta reunión.

El equipo de tareas también dirigió viajes de estudio regionales a lo largo de Mongolia en 2012 para reunirse con la población local (incluyendo mineros, funcionarios del gobierno local y residentes locales) para evaluar si existe la necesidad de establecer una Federación de la ASM a nivel nacional. En base a los resultados, se estableció la Federación Nacional para Mineros Artesanos a Pequeña Escala (en inglés, «National Federation for Artisanal Small-Scale Miners») con el apoyo financiero del Proyecto SAM. El objetivo de la Federación es responder a las necesidades emergentes de los mineros artesanales en relación al desarrollo de la ASGM sostenible. Esto incluye abordar el impacto socioeconómico y medioambiental del sector, promoviendo actitudes públicas positivas hacia la ASM, y apoyando las condiciones de trabajo seguras. En la actualidad, la Federación incluye 78 ONG que se dedican a mejorar las operaciones de la ASM y a proteger los derechos de los 7400 mineros artesanales.

Se debe destacar que se han necesitado más de 10 años para establecer el marco normativo propicio en Mongolia, tiempo durante el cual se han intentado diferentes enfoques. A pesar de que no hay un enfoque universal efectivo, la experiencia en Mongolia demuestra que proporcionando a los mineros diferentes opciones les da flexibilidad para organizarse ellos mismos de acuerdo con su capacidad económica y organizativa, y la posibilidad de mejorar sus operaciones a medida que evolucionan. También ilustra cómo el hecho de involucrar a los mineros de la ASGM en el proceso de manera inclusiva y significativa puede mejorar la efectividad y la sostenibilidad de las organizaciones.

Medidas esenciales

Las siguientes medidas son importantes para facilitar la organización de los mineros de la ASGM en entidades legítimas.

1. Hacer un estudio socioeconómico

Llevar a cabo una evaluación exhaustiva para entender el orden social local que gobierna el sector (incluyendo arreglos consuetudinarios, organizaciones informales de mineros y relaciones de género y poder cultural e histórico) para entender cómo los mineros de la ASGM se organizan actualmente (véase también la sección 4.2). La publicación *Socio-economic ASGM Research Methodology* (Método de investigación de la ASGM socioeconómica) de UNITAR proporciona una guía para este estudio.²⁹

2. Proporcionar información y facilitar el diálogo inclusivo

Organizar talleres con mineros de la ASGM, vendedores de oro, líderes consuetudinarios y otros grupos de interés locales para informarles sobre las entidades legales disponibles para la organización, así como sus derechos y deberes asociados. Discutir los diferentes problemas y beneficios de la organización y entender cómo les gustaría a los mineros organizarse. El Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo proporciona pautas detalladas para facilitar el diálogo inclusivo con los grupos de interés de la ASGM.³⁰

3. Enmendar el marco jurídico para acomodar diferentes formas de entidades

Enmendar los reglamentos existentes o redactar nuevos reglamentos con el fin de acomodar diferentes opciones para las organizaciones de los mineros y de asegurar que estas son apropiadas para la situación local.

4. Facilitar el establecimiento de entidades y proporcionar asistencia regularmente

Organizar reuniones para facilitar y supervisar las elecciones para escoger los roles de liderazgo y dirección en el establecimiento de las nuevas entidades, y facilitar la asistencia en la administración de empresas, la gestión de recursos humanos y la gobernanza democrática.

Medidas posibles

Además de los pasos anteriores, se pueden llevar a cabo las siguientes medidas.

- **Establecer organizaciones comunitarias, uniones o federaciones**

Se pueden establecer, cuando sea apropiado, organizaciones coordinadoras que representan las necesidades y los derechos de los mineros de la ASGM. Estas pueden ser organizaciones comunitarias, uniones o federaciones que pueden establecerse a nivel local o nacional.

- **Facilitar posiciones de liderazgo para las mujeres y los jóvenes**

Los esfuerzos para facilitar la organización de los mineros pueden tener como objetivo específico a las mujeres y a los jóvenes para permitirles participar en la toma de decisiones en las entidades de la ASGM y asumir posiciones de liderazgo. También se les puede apoyar para que establezcan sus propias entidades para representar sus necesidades.

Cuadro de texto 5: Mejores prácticas para facilitar la organización de los mineros

- Darle a los mineros de la minería aurífera artesanal y en pequeña escala libertad, tiempo y espacio para decidir por sí mismos qué forma de organización es la mejor para ellos.
- Facilitar el establecimiento de entidades mineras que acomoden membresías flexibles y a corto plazo en las áreas donde la actividad de la minería aurífera artesanal y en pequeña escala se desplaza muy a menudo, de manera que la persona pueda unirse a otras entidades cuando quieran trasladarse.
- De acuerdo con el enfoque basado en los derechos humanos, promover la participación de mujeres, jóvenes y de otros grupos vulnerables o marginados en el proceso de organización, animarlos a asumir posiciones de liderazgo y permitirles formar sus propias organizaciones si lo desean.
- Cuando sea viable, incentivar la participación económica de los miembros en sus entidades de manera que puedan ser independientes económicamente de inversores externos a largo plazo.
- Incentivar y permitir a las entidades existentes de la minería aurífera artesanal y en pequeña escala a proporcionar información a sus miembros sobre sus derechos, el comercio de los minerales y mejores prácticas mineras, y a tomar iniciativas para promover el desarrollo local en sus comunidades.

²⁹ <https://www.unitar.org/cwm/mercury-0>

³⁰ Véase: <https://www.iied.org/delivering-solutions-through-multi-stakeholder-dialogue>

2.3 Autorizar y regular la ASGM

Esta sección se refiere principalmente a la dimensión jurídica de la formalización y en ella se analizan algunos aspectos clave sobre la autorización y la regulación de la actividad de la ASGM.³¹ El componente de “autorización y regulación de la ASGM” es particularmente relevante para la implementación de todos los componentes clave del proceso de formalización.

Medidas esenciales

Las siguientes medidas son importantes en la autorización y la regulación de la extracción de oro artesanal y en pequeña escala.

1. Reconocer legalmente los diferentes tipos de extracción de oro artesanal y en pequeña escala
2. Diseñar y asignar licencias de la minería
3. Adoptar controles de polución, restricciones y medidas de seguridad
4. Diseñar y divulgar directrices reglamentarias para la rehabilitación de la tierra y el cierre de minas
5. Establecer un sistema de tributación, honorarios y regalías

Estas se analizan detalladamente a continuación.

1. Reconocer legalmente los diferentes tipos de extracción de oro artesanal y en pequeña escala

Antes de considerar la regulación de la actividad de extracción de oro artesanal y en pequeña escala, es importante definir y reconocer legalmente los diferentes tipos de extracción de oro artesanal y en pequeña escala del país. Esto normalmente es un primer paso importante para establecer los reglamentos que proporcionan niveles apropiados de control para cada tipo de actividad de extracción de oro artesanal y en pequeña escala. Muchas veces las definiciones se basan en: i) la cantidad máxima de fondos que un grupo puede invertir; ii) la capacidad máxima de extracción; iii) el área y la profundidad máximas de tierra que se pueden cubrir; iv) la tecnología permitida; y v) el número de mineros involucrados.

Puede ser necesario reconocer por ley a más de un tipo de actividad de extracción de oro artesanal y en pequeña escala para permitir a los reguladores adaptar los requisitos para las licencias de la minería. Por ejemplo, distinguir entre la extracción de oro artesanal y de pequeña escala, la minería de roca dura y roca blanda o la extracción de otros tipos de depósitos de oro. También es importante que el

sector se defina como un sector económico y minero, en vez de como una actividad de subsistencia, para asegurar su integración en las estrategias nacionales de reducción de la pobreza.

2. Diseñar y asignar licencias

Este paso se refiere a tres asuntos clave: i) asignar licencias de la minería; ii) asignar licencias del medioambiente; y iii) asignar licencias de comercio, exportación y de orfebrería.

- i. En una licencia de la minería (o un título de propiedad de la minería) se definen los derechos y las obligaciones del titular de la licencia. Es el requisito legal primordial para llevar a cabo cualquier actividad minera y normalmente es el instrumento jurídico principal que se usa para regular la minería. La licencia de la minería es también una herramienta de políticas que puede usarse para promover prácticas mejores (incluyendo el uso reducido de mercurio), mejorar las condiciones laborales de los mineros, así como reducir todos los impactos en el medioambiente a nivel local. Las licencias de la minería pueden diseñarse para abordar específicamente una mercancía (p. ej. la minería artesanal en comparación con la de pequeña escala). También pueden ser de naturaleza más general (ej. una licencia de la minería artesanal y en pequeña escala).

En las grandes empresas mineras, se suelen conceder licencias separadas para cada fase de la minería, como el reconocimiento, la exploración y la planificación, la minería y la concentración, el proceso, el refinamiento (fundición), la comercialización y la rehabilitación del lugar. Para la extracción de oro artesanal y en pequeña escala, puede ser preferible conceder licencias para diferentes fases de la minería en conjunto, ya que ocurren en periodos de tiempo más cortos y muchos suceden simultáneamente. Sin embargo, en algunos casos puede ser conveniente conceder licencias específicas para distinguir más o menos grandes fases de la minería. Por ejemplo, si una planta de procesamiento alcanza una capacidad específica de producción o cubre un área minera particularmente grande, pueden concederse licencias para la extracción y el procesamiento por separado.

Para conceder licencias de la minería, el gobierno puede diseñar un sistema de licencias y asignar un departamento responsable (normalmente la Dirección General de Minería) que acepte peticiones de solicitud y conceda licencias de la minería. Debido a la naturaleza remota de muchas de las operaciones de extracción de oro artesanal y en pequeña escala, puede ser práctico descentralizar la expedición de licencias de la minería a nivel provincial o de distrito. El proceso de aplicación debería ser claro, transparente, oportuno y administrativamente simple.

31 Esta sección es una cita del texto de https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/11357/Formalization_Document_Final_June_2012.pdf?sequence=1&isAllowed=y

A continuación se enumeran en el cuadro de texto consideraciones adicionales para asignar licencias de la minería para la extracción de oro artesanal y en pequeña escala.

- ii. Pueden designarse un departamento gubernamental (normalmente el Ministerio de Medio Ambiente) para otorgar licencias ambientales para garantizar que los mineros autorizados adopten prácticas respetuosas con el medio ambiente. Las licencias deben tener como objetivo crear unas condiciones favorables tanto como para la protección

medioambiental y el desarrollo económico del sector de la extracción de oro artesanal y en pequeña escala. Dependiendo de la capacidad económica de los miembros de la extracción de oro artesanal y en pequeña escala, puede ser más conveniente solicitar licencias ambientales para los titulares de licencias de minería de pequeña, mediana y gran escala, pero no para titulares de licencias de minería artesanal. Por otro lado, podrían adoptarse diferentes criterios para distintas escalas de operación. En muchos países, obtener una licencia ambiental es parte del proceso de

Cuadro de texto 6: Consideraciones al diseñar las licencias de la minería

Duración y renovación de la licencia: Las licencias que tienen una mayor duración ayudan a asegurar estabilidad porque permiten a los mineros operar con una perspectiva a largo plazo en mente. Este promueve la disposición entre los mineros para invertir en la operación minera y adoptar mejores prácticas. También mejorarán sus opciones al acceso de crédito ya que los proveedores de crédito normalmente prefieren financiar los proyectos a largo plazo. Las licencias también deberían cubrir un periodo de tiempo suficiente durante el cual los depósitos de oro puedan extraerse de manera beneficiosa, pero no debería durar más de lo necesario, sobre todo cuando la actividad de la ASGM es muy móvil. Además, se puede permitir a los titulares de las licencias renovar dichas licencias para estimular a los agentes de la minería para que inviertan y continúen trabajando en el área hasta que el depósito se agote.

Exclusividad y armonización: Las licencias serán exclusivas de manera que no creen conflicto entre los diferentes titulares de licencias u otros usuarios de la tierra (p. ej. agricultores). Se diseñarán sistemas del uso de la tierra y licencias para asegurar que los diferentes cuerpos de asignación de la tierra no concedan licencias superpuestas, ya que podría resultar en acusaciones de rivalidad o contradictorias de la misma tierra.

Elegibilidad: En muchos países, las licencias de la minería están reservadas para la propiedad exclusiva de los ciudadanos. Además, algunos países incluyen restricciones de edad para las licencias de la minería como método para restringir la participación de menores en el sector (véase también la sección 3.2 sobre el trabajo infantil).

Tipos de entidades autorizadas para operar en virtud de las licencias de la minería de la ASGM: Las licencias de la minería reconocerán los diferentes tipos de entidades mineras de la ASGM. Las licencias también pueden usarse como un instrumento potente para promover la organización de los mineros de la extracción de oro artesanal y en pequeña escala.

Transferir y actualizar las licencias: La habilidad de transferir las licencias de la minería a otras personas jurídicas proporciona una flexibilidad importante a los mineros y puede usarse para incentivar a los agentes mineros a adoptar mejores prácticas. De manera similar, permitir a los mineros actualizar sus licencias (p. ej. de minería artesanal o minería de pequeña escala) puede conllevar beneficios similares.

Salud y estándares de seguridad: Las consideraciones para la seguridad de los trabajadores y los estándares laborales suelen describirse en las leyes generales. Sin embargo, teniendo en cuenta las condiciones únicas de la extracción de oro artesanal y en pequeña escala, se podrían diseñar y enumerar también reglamentos de seguridad en las licencias de la minería.

Derechos y obligaciones: De acuerdo con el enfoque basado en los derechos humanos, es importante que en las licencias de la minería se especifiquen claramente los derechos y las obligaciones de los mineros.

obtención de una licencia minera para la extracción de oro artesanal y en pequeña escala y, a menudo, los dos titulares de licencia se combinarán.

El siguiente cuadro de texto recoge otras consideraciones respecto a la elaboración de licencias ambientales.

Cuadro de texto 7: Consideraciones respecto a la otorgación de licencias ambientales.

Descentralización: Puede resultar práctico descentralizar el otorgamiento de licencias mineras y ambientales hacia el nivel local. En el Perú, donde las áreas mineras se encuentran altamente regionalizadas, las licencias ambientales son concedidas por los directores regionales de minería.

Armonización y adaptación: Las licencias ambientales para la extracción de oro artesanal y en pequeña escala deberían basarse en la normativa ambiental y los instrumentos de política establecidos y adaptarse a las condiciones únicas y a la capacidad de las personas involucradas en la ASGM.

Evaluación del impacto ambiental: La evaluación de los impactos ambientales de las actividades mineras se debería exigir para todas las categorías de minería, incluida la extracción de oro artesanal y en pequeña escala. Debido a que esto resulta poco práctico y factible para los mineros artesanos individuales, sería mejor no aplicar este requisito a menos que las autoridades locales desarrollen un proceso de evaluación sencillo. Como mínimo, esa autoridad local deberá difundir directrices sobre el cumplimiento ambiental y los requisitos de supervisión que los mineros de la extracción de oro artesanal y en pequeña escala pueden usar para evaluar sus efectos y desarrollar planes de gestión ambiental (si así lo prescribe la ley).

Simplificación: Los requisitos ambientales deben simplificarse al máximo sin reducir la calidad de la gestión ambiental. Por ejemplo, la escala y la ambición de las evaluaciones de impacto ambiental y los planes de gestión ambiental deberían basarse en el volumen de la operación y los mineros de la extracción de oro artesanal y en pequeña escala deberían poder cubrir los costos razonablemente.

- iii. Las disposiciones de las licencias para comerciantes, exportación y orfebrería también son importantes para la formalización de la cadena de suministro de la extracción de oro artesanal y en pequeña escala en sentido amplio, más allá de las ubicaciones mineras.

Al igual que las licencias mineras, las licencias para comerciantes pueden ser específicas de un producto básico o de un conjunto de productos básicos. Las licencias para comerciantes establecen los derechos y las obligaciones de los comerciantes de oro, incluidos los pagos de las tasas, impuestos y regalías, y pueden incluir restricciones sobre las cantidades de oro que se han comprado y vendido (por ejemplo, los comerciantes pueden tener prohibido exportar). El gobierno puede distinguir entre los pequeños y grandes comerciantes, como se establece en el Código Minero de la República Democrática del Congo (RDC).

Además, dado que los comerciantes a menudo operan en diferentes niveles de la cadena de suministro y pueden trabajar con agentes compradores que trabajen a comisión, el gobierno puede decidir otorgar licencias específicas de agentes de ventas a dichas personas involucradas en la extracción de oro artesanal y en pequeña escala.

En lo referente a las licencias de exportación, estas deben establecer de manera clara los derechos y las obligaciones del titular de la licencia, y tratar los problemas similares expuestos anteriormente (por ejemplo, el pago de las tasas, impuestos y regalías y las restricciones).

Por último, el gobierno también podrá otorgar licencias para orfebres y joyeros, que deberán establecer de manera clara los derechos y las obligaciones del titular de la licencia y tratar los problemas similares expuestos anteriormente.

3. Establecer un control de la contaminación, restricciones y medidas de seguridad

Según se estime oportuno, las medidas de control de la contaminación, las prohibiciones, restricciones y medidas de seguridad se pueden establecer a través del marco jurídico. Normalmente, el principio de quien contamina paga se aplica a las operaciones industriales en las que la industria es la responsable de eliminar la contaminación. Sin embargo, los mineros de la extracción de oro artesanal y en pequeña escala tienen recursos limitados y la necesidad de prevenir (por ejemplo, ayudarles a eliminar el uso o liberación del mercurio en sus prácticas mineras) es una cuestión especialmente importante.

En muchos países, las prohibiciones y restricciones generales han llevado a los mineros de la extracción de oro artesanal y en pequeña escala a no cumplir con sus licencias. Esta situación provoca a menudo que los mineros trabajen en lugares donde los gobiernos no pueden llegar fácilmente para llevar a cabo la supervisión y las medidas de aplicación. En algunos casos, los mineros se dedican al comercio

ilegal de oro o sustancias tóxicas. Las restricciones se han aplicado con éxito cuando están vinculadas a las medidas de asistencia e incentivos para ayudar a los mineros a adaptarse a las restricciones sin hacer que disminuya la rentabilidad de su actividad. Un pequeño ejemplo de Mongolia, en el siguiente cuadro de texto, ilustra los posibles efectos de las medidas restrictivas y un enfoque más progresivo.

Cuadro de texto 8: Restricciones de uso de mercurio en Mongolia

En 2007 la agencia General Agency for Specialize Inspection (GASI) de Mongolia organizó una inspección sobre el almacenamiento y el uso de productos químicos peligrosos y tóxicos por parte de particulares, empresas y compañías que operan en ubicaciones mineras en Mongolia. Durante la inspección, se confiscaron 147 molinos de rodillos particulares que utilizaban el mercurio para la extracción de oro y, finalmente en 2008 se prohibió el uso de mercurio en Mongolia.

Aunque el uso de mercurio se redujo durante algún tiempo a nivel nacional, esta prohibición no logró eliminar su uso. En su lugar, el uso de productos químicos peligrosos y tóxicos se convirtió en algo clandestino y los mineros continuaron usando mercurio en cantidades similares, pero ahora en sus hogares, exponiendo así a sus familias, incluidos mujeres y niños a gases tóxicos. En 2011, el Ministerio de Salud realizó un estudio que registraba casos de intoxicación por mercurio entre los mineros de la extracción de oro artesanal y en pequeña escala en las principales áreas mineras.

Desde entonces, con el apoyo del Proyecto SAM (véase el cuadro de texto 4 anterior) el sector de la extracción de oro artesanal y en pequeña escala se ha alejado parcialmente del uso del mercurio. Además de los avances significativos en cuanto a la formalización, el proyecto ha ayudado a desarrollar plantas de procesamiento que no utilizan mercurio ni cianuro en el proceso de recuperación. Estas permiten que los mineros puedan moler el oro a medida, preservando así el carácter individualista de la minería en pequeña escala. Este enfoque se ha repetido posteriormente en distintas regiones de Mongolia. A pesar de que el uso del mercurio se ha reducido, este sigue siendo significativo y Mongolia prosigue sus esfuerzos para reducir su uso aún más y disminuir sus efectos.

En relación con los reglamentos, a continuación se enumeran algunas medidas de control de la contaminación y de seguridad.

- **Reglamentos de la minería en lechos de ríos y zonas sensibles desde el punto de vista medioambiental:** Se deben elaborar reglamentos relativos a la minería y al medio ambiente y, cuando corresponda, restricciones que se apliquen concretamente a la extracción de oro artesanal y en pequeña escala en los lechos de ríos y zonas sensibles desde el punto de vista medioambiental con el fin de prevenir y disminuir sus efectos (véase la sección 3.5 sobre la formalización de la extracción de oro artesanal y en pequeña escala en zonas protegidas).
- **Restricciones:**
 - i) Las restricciones pueden ser relativas al uso de determinadas tecnologías, métodos, procesos o actividades en ciertas áreas (véase la sección 3.5 sobre las zonas protegidas).
 - ii) Toda restricción o prohibición debe evaluarse cuidadosamente con respecto al efecto que pueda causar en el sector de la extracción de oro artesanal y en pequeña escala, incluido el costo de la supervisión y la aplicación y la posible eficacia de dicha restricción / prohibición.
 - iii) Toda restricción o prohibición debe ir acompañada de alternativas accesibles que cumplan con la ejecución, el costo, la disponibilidad y la complejidad técnica (por ejemplo, réplicas o métodos más avanzados para la recuperación del oro). Estas alternativas se deberían respaldar con subvenciones, promociones, capacitación para su uso u otros medios para facilitar la migración de los mineros a las alternativas.
 - iv) Se deben incorporar a las directrices reglamentarias una serie de medidas para eliminar las «peores prácticas» descritas en el Anexo C del Convenio de Minamata, y estas deben ir acompañadas de la sensibilización y capacitación de la comunidad de la extracción de oro artesanal y en pequeña escala basándose en mejores prácticas.
- **Sustancias químicas peligrosas:** Se debe incorporar a las directrices reglamentarias el

conocimiento local y nacional del uso de mercurio, cianuro, ácidos y otras sustancias tóxicas empleadas en la extracción de oro artesanal y en pequeña escala para asegurar que los reglamentos reflejen la realidad sobre el terreno. Dichos conocimientos pueden incluir, por ejemplo, la comprensión del uso de distintas prácticas; las personas más gravemente afectadas; vías de exposición agudas y síntomas comunes, la cantidad de sustancias empleadas; y la viabilidad de que las personas puedan respetar los requisitos relativos a dichas sustancias. La eliminación de sustancias peligrosas es un proceso de avance continuo y los mineros deben ser asistidos con mejores prácticas mineras y tecnológicas.

- **Explosivo:** El marco reglamentario debería abordar explícitamente los requisitos para la compra, uso y almacenamiento de los explosivos en el contexto de la extracción de oro artesanal y en pequeña escala. Además, el desarrollo de la capacidad en el uso de explosivos y el almacenamiento seguro de estos se debe adaptar a la extracción de oro artesanal y en pequeña escala.

4. Diseñar y difundir directrices reglamentarias para la regeneración de las tierras y el cierre de minas

Es importante que el proceso de formalización reconozca que los mineros, como parte de sus funciones, son responsables del legado de sus actividades. Más concretamente, esto afecta a la restauración de minas abiertas, terrenos deforestados, y fuentes de agua contaminadas después de finalizar

la actividad de la extracción de oro artesanal y en pequeña escala. Así pues, debe considerarse la rehabilitación de las minas y la descontaminación de zonas determinadas. Esto también puede crear más puestos de trabajo para los mineros y las comunidades vecinas, incluyendo la creación de piscifactorías y la reforestación.

La rehabilitación en el cierre de la mina es un tema relativamente nuevo para la minería en general y para la extracción de oro artesanal y en pequeña escala en especial. Normalmente, dichas obligaciones, en caso de existir, no están establecidas de manera correcta; a menudo son abstractas y tienden a depender del proceso de la minería a pequeña y mediana escala. Deben proporcionarse directrices reglamentarias detalladas a los mineros diseñadas para las zonas de minería comunitaria o para la extracción de oro artesanal y en pequeña escala para utilizarlas al final de sus licencias de minería. Esto permitirá que los titulares de licencia puedan comprender mejor los requisitos de rehabilitación y los procedimientos del cierre de minas como parte de sus funciones. En el siguiente cuadro de texto presenta un ejemplo de la manera en la que se lleva a cabo en Mongolia.

5. Establecer un sistema tributario, de impuestos y regalías

Un beneficio importante de la formalización del sector de la extracción de oro artesanal y en pequeña escala es la generación de ingresos para el gobierno a través de impuestos, tasas, y según sea pertinente, regalías. Al mismo tiempo, una tributación excesiva

Cuadro de texto 9: La frugal metodología de rehabilitación de Mongolia *

En Mongolia, los reglamentos sobre la extracción de minerales realizada en la minería artesanal establecen la obligación de las entidades de la ASGM de desarrollar un plan de rehabilitación, que sea aprobado por el gobernador del distrito y depositar fondos para la rehabilitación. También destaca la responsabilidad del gobernador del distrito de estimar los costos de rehabilitación, negociarlos con las entidades de la ASGM y supervisar la ejecución de dicho plan. El órgano de la administración del estado es responsable de llevar a cabo actividades de creación de capacidades sobre los procedimientos de rehabilitación y de ofrecer directrices a los mineros con el fin de desarrollar dichos planes –Manual de Metodología de Rehabilitación Frugal (FRM).

Este manual (FRM) se basa en la investigación realizada sobre la demostración de la rehabilitación; consultas de los grupos de interés con entidades de la ASGM, gobierno local y comunidades locales; y más de dos años de formación y capacitación realizados por los grupos de interés en el proyecto de conservación medioambiental. Este proyecto fue ejecutado por la Asia Foundation en colaboración con el Ministerio de Minería y con el apoyo financiero de la COSUDE. Este manual proporciona orientación práctica que incluye técnicas que buscan lograr resultados de rehabilitación aceptables y sostenibles a un precio razonable, es decir, asequibles para los mineros de la ASGM y para otras comunidades que los realicen, junto con el apoyo de otras fuentes de financiación tales como fondos del gobierno local destinados a la rehabilitación de tierras degradadas. Los habitantes locales y los mineros de la ASGM, junto con el apoyo de empresas privadas, son los encargados de llevar a cabo la rehabilitación. El método se ha aplicado con éxito en 17 proyectos de demostración por todo el país.

* Para más información sobre la FRM, consulte el Ministerio de Minería, Gobierno de Mongolia, 2016. Metodología de Rehabilitación Frugal (FRM). Manual de campo. <http://www.eisourcebook.org/cms/April%202016/Mongolian,%20Frugal%20Rehabilitation%20Methodology%20Field%20Handbook.pdf>

puede actuar como desincentivo para que las personas involucradas en la extracción de oro artesanal y en pequeña escala se formalicen (especialmente cuando los niveles de pobreza son elevados y los de la mecanización son bajos) y puede presionarlos aún más hacia la informalidad. Por lo tanto, en caso de que se recauden, es importante ajustar los impuestos a la capacidad económica real de los operadores de la extracción de oro artesanal y en pequeña escala y a la escala de sus actividades. Además, la cadena de suministro ofrece múltiples oportunidades de tributación entre los operadores que tienen distintos niveles de capacidad económica.

Para determinar si se aplican los impuestos al sector, el gobierno deberá:³²

- Evaluar si tiene la capacidad de administrar un sistema tributario efectivo y legítimo
- Estimar el total de impuestos que se podrían cobrar con arreglo a diferentes tasas de impuestos
- Estimar el costo de la recaudación de dichos impuestos y lo que estos supondrían a la economía

A nivel mundial, han surgido dos tendencias en la imposición de impuestos al sector de la extracción de oro artesanal y en pequeña escala:

- Se puede tratar a la extracción de oro artesanal y en pequeña escala de manera similar a otros sectores económicos. Por ejemplo, en Perú, los impuestos para la extracción de oro artesanal y en pequeña escala son los mismos que para los otros sectores económicos y son proporcionales a la capacidad económica de las actividades. Al igual que otras empresas registradas, las entidades formalizadas de la extracción de oro artesanal y en pequeña escala deben abonar el 30% de impuestos sobre sus ingresos netos. Además, deben abonar el «derecho de validez», (es decir, cada propietario de una concesión minera debe abonar una tarifa por el derecho a seguir siendo el propietario legal de dicha concesión). Para los mineros en pequeña escala, esto equivale a 1 dólar/USD al año por cada hectárea de tierra autorizada y 0,50 dólares/USD al año en el caso de los mineros artesanales. Sin embargo, a diferencia de las compañías mineras de gran escala, los mineros de la extracción de oro artesanal y en pequeña escala no están obligados a pagar las regalías.
- En otros casos, los países han distinguido entre el sector de la extracción de oro artesanal y en pequeña escala y otros sectores económicos. Uno de los enfoques es utilizar regímenes

tributarios similares a los de los trabajadores autónomos. Este es el caso de Mongolia, donde los mineros de la extracción de oro artesanal y en pequeña escala están obligados a abonar el 10% del impuesto sobre la renta anualmente y una regalía del 2,5% cuando venden al Banco de Mongolia. Otro de los enfoques consiste en la aplicación de regalías y el impuesto sobre la renta territorial. Esto supone tasas de impuesto más reducidas en comparación con las que se aplican al sector de la minería a gran escala, como se practica en el Ecuador.³³

Con el fin de fomentar la inclusión de la extracción de oro artesanal y en pequeña escala en la economía oficial, sería conveniente que se combinaran los dos enfoques mencionados anteriormente. El mejor enfoque depende del contexto nacional, y debería basarse idealmente en los dos sistemas tributarios actuales.

También es necesario asegurar la coordinación entre los organismos gubernamentales para que los distintos impuestos, regalías y tasas no se acumulen a niveles más elevados de la capacidad económica de los miembros de la extracción de oro artesanal y en pequeña escala.

La experiencia en muchos países muestra que los impuestos y regalías excesivos que se aplican a las empresas de la MAPE suponen una barrera importante y un elemento disuasorio para la formalización. Con respecto a los pagos por licencias mineras, los importes percibidos pueden variar significativamente entre países. En general, existe una tendencia a tener tasas más bajas para la minería artesanal que para la minería a pequeña escala.

Por último, existe la necesidad de una armonización regional de las tasas de impuestos y regalías entre países vecinos en la medida de lo posible. De lo contrario, la presencia de tasas de impuestos y regalías más ventajosas en los países vecinos puede incentivar el contrabando transfronterizo, así como también puede desincentivar la formalización.³⁴ También es importante mantener los pagos por licencias mineras a un nivel uniforme en todas las regiones, ya que el comercio ilegal se vuelve más atractivo cuando el costo del cumplimiento aumenta. La armonización de los impuestos, tasas y regalías es una de las herramientas reglamentarias más eficaces en contra del contrabando.

33 Para más información acerca del sistema de generación de ingresos del Ecuador, sírvase consultar https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/11357/Formalization_Document_Final_June_2012.pdf?sequence=1&isAllowed=y

34 Esto se ha documentado en diferentes países de África Occidental, véase el Organismo para la protección del medioambiente de Sierra Leona, 2018. La perspectiva general de la ASGM en Sierra Leona y la Alianza Por la Minería Responsable. Cadenas de suministro de oro artesanal en África Occidental. Un estudio de la cadena de suministro en Burkina Faso y Senegal, dos regiones productoras de oro. http://www.responsiblemines.org/wp-content/uploads/2018/04/Publication-supply-chains-artisanal-gold-west-africa_-ENGL_-baja.pdf

32 Las medidas presentadas han sido modificadas teniendo en cuenta el documento Guía del IGF.

Cuadro de texto 10: Las mejores prácticas para regular la actividad de la ASGM

- Definir y abordar la extracción de oro artesanal y en pequeña escala como un sector económico minero y viable y no como una actividad de subsistencia
- Planificar el marco reglamentario de acuerdo con un enfoque basado en los derechos humanos y asegurar que puede integrar debidamente la dimensión institucional, financiera, socioeconómica (incluido el género) y geológico-ambiental del sector
- Elaborar reglamentos específicamente relativos a la extracción de oro artesanal y en pequeña escala (en lugar de a todas las actividades mineras) y que respondan a las condiciones únicas del sector y a la capacidad de las personas involucradas en la extracción de oro artesanal y en pequeña escala
- Proporcionar información relativa al marco reglamentario a las personas involucradas en la extracción de oro artesanal y en pequeña escala a través de la organización de talleres, programas de radio y otros medios de manera compatible con el contexto cultural. Además, deberán asegurarse de que los grupos de interés tengan la oportunidad de contribuir directamente con el desarrollo de políticas públicas, mejorando así la legitimidad de los reglamentos y la probabilidad de cumplimiento
- Fomentar el desarrollo de las capacidades sobre los aspectos altamente complejos o técnicos de los reglamentos, especialmente en áreas más remotas donde la información es menos accesible

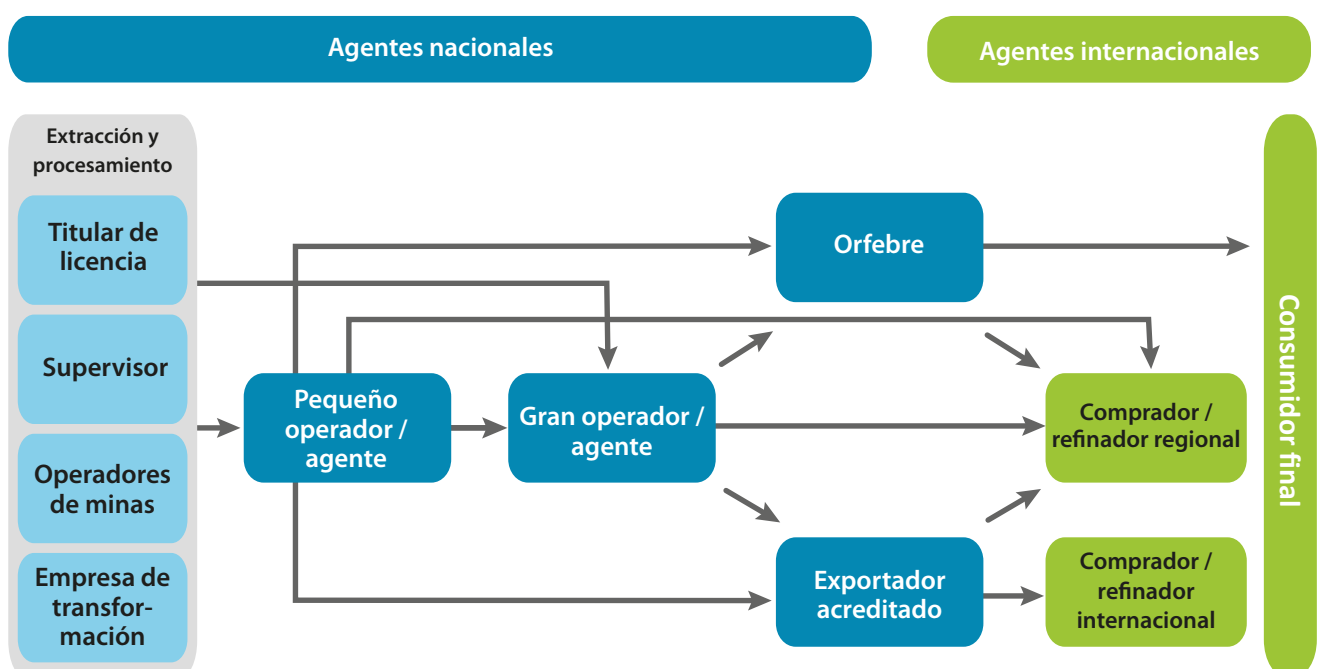
2.4 Organización de la cadena de suministro

En esta sección se examinan las dimensiones socioeconómicas y financieras de la formalización y se analiza la organización de la cadena de suministro más amplia de la extracción de oro artesanal y en pequeña escala. Tal y como se mencionó anteriormente, el proceso de formalización incluye una serie de actores en la cadena de suministro posterior. A nivel nacional hay varios actores, que suelen ser informales, como comerciantes, orfebres y exportadores. En ámbito internacional, también hay actores importantes como los refinadores

y los consumidores, los cuales suelen formar parte de la economía oficial. La formalización efectiva del sector de la extracción de oro artesanal y en pequeña escala también debe abordar específicamente cada uno de estos actores posteriores. De hecho, si los actores que adquieren el oro que producen los mineros de la extracción de oro artesanal y en pequeña escala no se formalizan, su interacción con los productores de la extracción obstaculizará el proceso de formalización.

La figura a continuación muestra los diferentes actores que suelen estar implicados en la cadena de suministro de la extracción de oro artesanal y en pequeña escala y las diferentes rutas que puede tomar el comercio de oro.

Figura 6. Una cadena de suministro habitual de la extracción de oro artesanal y en pequeña escala





Dificultades y consideraciones

A escala mundial, existe una mayor conciencia por parte de los consumidores de las condiciones en las que se producen y comercializan las materias primas, y la correspondiente demanda de transparencia en el proceso. Los consumidores están preocupados por los asuntos éticos y los riesgos de los trabajadores (por ejemplo, las condiciones laborales, el respeto por los derechos humanos, la distribución justa de los ingresos, la presencia de las fuerzas armadas, las aportaciones al blanqueo de dinero y demás actividades delictivas) así como también se preocupan por las cuestiones ambientales y de salud, factores fundamentales para la extracción de oro artesanal y en pequeña escala.

Existen diversos estándares encaminados a abordar tales inquietudes y promover prácticas responsables dentro de la cadena de suministro de minerales. La guía de debida diligencia de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) es el estándar de la industria. Ofrece orientación detallada para implementar cadenas de suministro de minerales responsables para ayudar a las empresas a respetar los derechos humanos y evitar contribuir a conflictos a través de sus decisiones sobre la compra y la práctica de minerales.

Esta ha sido avalada a nivel internacional (por ejemplo, los reglamentos de conflictos por minerales³⁵ y el Mecanismo Regional de Certificación de la Conferencia Internacional de la Región de los Grandes Lagos (ICGLR) e incluida en el marco reglamentario (por ejemplo, en Burundi, RDC y Ruanda). Otros estándares principales incluyen el Estándar Fairmined; el Consejo por una Joyería Responsable (RJC); el Estándar de Cadena de Custodia; el Estándar para oro libre de conflictos del World Gold Council (Consejo Mundial del Oro), el Consejo por el uso responsable del oro de la London Bullion Market Association (LBMA); y el Estándar

Internacional de Comercio Justo de oro y metales preciosos.³⁶

El siguiente cuadro de texto proporciona más información sobre la guía de debida diligencia de la OCDE.

Cuadro de texto 11: La guía de debida diligencia de la OCDE*

El objetivo de la guía de debida diligencia de la OCDE es garantizar que los compradores de oro internacionales puedan gestionar mejor los riesgos durante la cadena de suministro de minerales, desde los mineros, hasta los exportadores locales y los procesadores de mineral. Esto queda garantizado mediante iniciativas de debida diligencia, en virtud de las cuales los exportadores son responsables de verificar de dónde provienen los minerales que importan y bajo qué condiciones han sido extraídos, procesados y comercializados. Asociaciones industriales como London Bullion Market Association y Dubai Multi-Commodities Centre están promoviendo este estándar de manera activa junto con sus miembros, lo que en conjunto, representa más del 80% del oro refinado a nivel mundial. El programa de aplicación de la norma está llegando activamente a los refinadores que no están cubiertos por estos programas industriales (por ejemplo, China e India) para apoyar el desarrollo de programas nacionales en consonancia con los esfuerzos internacionales para promover la transparencia y la integridad en las cadenas de suministro de oro.

* Para más información, consulte la OCDE (2016). La Guía de debida diligencia de la OCDE para una cadena de suministro responsable de minerales provenientes de zonas de conflicto y de alto riesgo: 3ª edición. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264252479-e>

35 Véase la Unión Europea, 2017. Reglamentos de la UE sobre minerales en situaciones de conflicto. Diario Oficial de la Unión Europea, 60, 17 de mayo de 2017.

36 <https://www.oecd.org/investment/mne/Gold-Industry-and-Sector-Initiatives-Guide.pdf>

Cada vez son más las compañías multinacionales de comercio y refinación de oro que participan en programas de la industria que aspiran a poner en práctica los diversos estándares internacionales en las “iniciativas sobre la cadena de suministro”. Las iniciativas de la cadena de suministro indican las reglas que los participantes deben seguir con respecto a las condiciones y los medios por los cuales los minerales y los metales pueden entrar y moverse mediante las cadenas de suministro.³⁷ Estos pueden ser voluntarios u obligatorios. El siguiente cuadro de texto explica cómo una cooperativa de la extracción de oro artesanal y en pequeña escala en el Perú adoptó el Estándar Fairmined.

En el marco del Convenio de Minamata, el programa GEF GOLD (oportunidades mundiales para el desarrollo a largo plazo del sector de la extracción de oro artesanal y en pequeña escala), también se dirige a toda la cadena de suministro, incluidos los actores de la parte inferior de la cadena, tanto en los países productores como en los consumidores.³⁸ Este programa tiene como objetivo reducir el uso de mercurio en el sector de la extracción de oro artesanal y en pequeña escala por parte de los países participantes a través de: i) facilitar el acceso a la financiación por parte de los mineros y las comunidades de la extracción de oro artesanal y en pequeña escala para apoyar la aplicación de técnicas y tecnologías de bajo o ningún contenido de mercurio y ii) el desarrollo de cadenas de suministro sostenibles de oro. Este programa se centra especialmente en la participación del sector privado, incluidos joyeros, fabricantes de productos electrónicos, refinadores de oro y bancos comerciales.

Uno de los principales desafíos con los estándares internacionales y las correspondientes iniciativas de la cadena de suministro es que las personas involucradas en la extracción de oro artesanal y en pequeña escala, por lo general, no poseen de la capacidad de adherirse a ellos, especialmente en los países desarrollados del este (PMA) y en las áreas de conflicto o de alto riesgo. A modo de respuesta, la Alianza por la Minería Responsable y RESOLVE desarrollaron el código de mitigación para la participación de la ASM en el comercio oficial (CRAFT), que es una norma técnica para la aceptación mínima del mercado, basada en el Convenio de Minamata y en la guía de debida diligencia de la OCDE.³⁹

Existen multitud de desafíos para formalizar a los actores en la cadena de suministro más amplia. Por citar un caso, el oro puede ser extraído y procesado por un minero de la extracción de oro artesanal y en pequeña escala con licencia y exportado por un exportador con licencia también, pero es posible que comerciantes sin

Cuadro de texto 12: El Estándar Fairmined aplicado a las cooperativas de la ASGM en Perú*

El Estándar Fairmined fue creado por la Alianza por la Minería responsable (ARM), una organización sin fines de lucro, y promueve las exigencias de organización, laborales, de trazabilidad y ambientales, incluida la manipulación segura y reducida de productos químicos peligrosos como el mercurio.

La Central de Cooperativas Minero Metalúrgicas de Punto (CECOMIP LTDA), un conjunto de cooperativas situadas en el Distrito de Ananea, en Perú, se convirtió en la primera organización de minería aluvial de oro en el mundo en obtener la certificación Fairtrade. Después de la formalización, CECOMIP se dió cuenta de que podía hacer aún más: conseguir una certificación que les ayudase a mejorar e implementar nuevas tecnologías que les permitiesen aumentar la productividad y contribuir en el desarrollo social y económico de la comunidad. Así pues, CECOMIP comenzó a trabajar para la obtención de la certificación Fairtrade con el fin de mejorar sus condiciones y abrirse paso en los mercados justos de oro.

La Alianza por la Minería Responsable y sus asociados (ARM) y sus asociados impartieron formación en asuntos legales y laborales con el fin de fortalecer la capacidad de CECOMIP para efectuar los ajustes necesarios para cumplir con los requisitos del Estándar Fairmined, lo cual terminó con la obtención de la certificación en agosto de 2016. Durante el proceso, CECOMIP estableció un sistema de trazabilidad y un entorno laboral seguro que garantiza el buen uso del equipo personal de protección (EPP).

* Para más información sobre CECOMIP y el Estándar Fairmined, consulte <http://www.fairmined.org/community-profiles/cecomip/>

37 Texto adaptado de la Guía del IGF.

38 <https://www.thegef.org/project/global-opportunities-long-term-development-asgm-sector-gef-gold>

39 <http://www.responsiblemines.org/en/our-work/standards-and-certification/craft/>

licencia puedan participar en alguna de esas tareas (incluso en casos donde participen distribuidores con licencia). Además, personas extranjeras participan a menudo en el contrabando de oro y en la financiación de los mineros de la extracción de oro artesanal y en pequeña escala, pero pueden subcontratar a ciudadanos nacionales para que compren su oro y, por lo tanto, que estos sean invisibles en el plano nacional, lo cual dificulta el rastreo del oro. Asimismo, las capacidades de refinado suelen ubicarse en países consumidores que todavía no están elaborando sus PAN ya que no cuentan con actividad de la extracción de oro artesanal y en pequeña escala en su territorio. Por lo tanto, el respaldo para la formalización de la extracción de oro artesanal y en pequeña escala por parte de esas compañías de refinado suele ser voluntario.⁴⁰

Otro de los principales desafíos es la confusión de los papeles entre los mismos actores. En algunos casos, los actores de las cadenas informales de suministro de oro forman parte de la economía oficial como comerciantes registrados de bienes y servicios, pero no necesariamente como comerciantes de minerales. Por otra parte, los comerciantes de oro ilegales son especialmente difíciles de identificar ya que no promocionan abiertamente su comercio; además, el valor del oro como divisa puede llevar a los actores a la comercialización y exportación de este producto a cambio de divisas internacionales, que podrían no ser de fácil acceso debido a la insuficiente infraestructura financiera del país. El valor del oro como divisa también podría atraer a redes criminales para usarlas en el blanqueo de dinero, el tráfico de drogas o la trata de personas, causando así más riesgos en la cadena de suministro de la extracción de oro artesanal y en pequeña escala. En la mayoría de casos, los actores ilegales también invierten en los actores de la extracción de oro artesanal y en pequeña escala según el acuerdo de que los mineros les vendan su oro exclusivamente a ellos.

Dificultades adicionales relativas al contrabando de oro. En comparación con las materias primas, es fácil de contrabandear con oro ya que es pequeño por naturaleza y, por lo tanto, es fácil de esconder. Desde el punto de vista económico, el contrabando de oro es una actividad tentadora para los comerciantes de oro ya que les permite evadir impuestos y los procesos administrativos relacionados. Resulta especialmente interesante en las zonas donde hay fronteras porosas, la vigilancia, el control y la infraestructura es escasa, los oficiales de aduanas pueden ser fácilmente sobornados y los países vecinos aplican tasas de exportación más beneficiosas. El personal de aduanas y encargado de hacer cumplir la ley y los socios regionales son, por lo tanto, grupos de interés a tener en cuenta.

40 Sin embargo, a partir del 21 de enero de 2021, según los nuevos reglamentos de la UE relativos a los minerales en conflicto, las empresas importadoras de oro en la UE deberán llevar a cabo actividades de debida diligencia en su cadena de suministro, lo que facilitará la formalización del sector de la ASGM.

Por último, es posible que los comerciantes, orfebres y exportadores puedan no estar motivados a formalizar el proceso si el proceso de obtención de licencias es gravoso y oneroso, y si además reciben pocos beneficios por parte de los servicios gubernamentales en lo que respecta a la asistencia técnica, administrativa y financiera. En tales casos, estos actores a menudo dependen del apoyo financiero por parte de actores externos (y a menudo extranjeros), los cuales generalmente tienen intereses creados en mantener su statu quo y, por lo tanto, pueden oponerse a la formalización del sector. Además, si los incentivos financieros para la comercialización del oro a través de vías formales son insuficientes, la formalización de sus negocios podría exponer a dichos actores a la competencia desigual de comerciantes informales que les ofrecen mejores ofertas a los mineros.

Medidas esenciales

Los siguientes son medidas importantes para la organización de la cadena de suministro.

1. Examinar la cadena de suministro

Dada la complejidad de la cadena de suministro de la extracción de oro artesanal y en pequeña escala, es importante realizar un estudio socioeconómico a fondo con el fin de personalizar de manera efectiva el proceso de formalización (como se recomendaba también para “facilitar la organización de los mineros” en la sección 2.2). El estudio debería proporcionar la comprensión global de las características de la cadena de suministro, como es el caso de los flujos financieros y los actores oficiales y oficiosos (incluidos aquellos que se oponen a las actividades de formalización). Las directrices para este estudio se encuentran en la “metodología de investigación socioeconómica de la extracción de oro artesanal y en pequeña escala” de UNITAR.⁴¹ El manual de la Iniciativa mundial contra la delincuencia organizada transicional redactado por Levin Source titulado “Siguiendo el Dinero: Una herramienta para la intervención de flujos financieros vinculados a la Minería de Oro Artesanal en Pequeña Escala” también ofrece directrices para el análisis de la cadena de suministro de la extracción de oro artesanal y en pequeña escala y para la identificación de flujos financieros ilegales e ilícitos.

2. Comerciantes de licencias, orfebres y exportadores

Al igual que los mineros de la extracción de oro artesanal y en pequeña escala, la formalización de los comerciantes, orfebres y exportadores exige la emisión de licencias o certificados (véase la sección 2.3).

41 <https://www.unitar.org/cwm/mercury-0>

3. Facilitar la organización de los comerciantes, orfebres y exportadores

En función de los reglamentos nacionales, estos pueden ser alentados u obligados a organizarse en entidades legítimas que faciliten su trabajo y representen sus intereses. Los comerciantes y los orfebres normalmente se organizan en pequeños grupos oficiosos que generalmente consisten en familiares o amigos que trabajan de manera conjunta y en los que hay un comerciante principal y los otros actúan como agentes de ese comerciante. En otros casos, existen pequeños comerciantes que trabajan a modo de comisión para sus clientes. En algunos países, los comerciantes se organizan en grupos más oficiales; a modo de ejemplo, en la República Democrática del Congo algunos forman parte de asociaciones de comerciantes, las cuales tienen una estructura transparente y un reparto de las tareas bien definido. Los gobiernos pueden mejorar la organización de estas mediante las medidas y mejores prácticas que se describen en la sección 2.2. Por lo general, los exportadores suelen estar organizados de manera oficial en empresas registradas, pero es posible que pudieran participar en el contrabando de oro.

4. Rastrear el comercio y la exportación del oro

Se deben rastrear todas las ventas de oro desde el lugar de extracción hasta el lugar en el que este sale del país, así como también los actores que han tomado parte en todo el proceso. La guía de debida diligencia de la OCDE recomienda a las compañías que establezcan un sistema de transparencia, recopilación de la información y control sobre su cadena de suministro. Esto puede realizarse con la ayuda de sistemas de trazabilidad (tales como el sistema de marcado "bag and tag" o sistemas electrónicos para rastrear los minerales físicamente), sistemas de cadena de custodia (una variedad de documentos que identifican el lugar de origen de los minerales y las rutas de transporte que han seguido) y la supervisión de las autoridades locales.⁴²

5. Implicar y proporcionar asistencia a los comerciantes, orfebres y exportadores

Es necesario involucrar a los comerciantes y exportadores con licencia en reuniones relativas al comercio de oro en el país, políticas relacionadas y otros asuntos. Durante esas reuniones, se puede alentar a los comerciantes y en particular a los exportadores, a exponer de dónde proviene su oro, en las condiciones que este se produce y qué riesgos potenciales han identificado en la cadena de suministro. Asimismo, se les debe proporcionar

asistencia financiera, administrativa y técnica con el fin de mejorar sus prácticas comerciales y cumplir con las obligaciones relacionadas (véase también la sección 2.5).

Medidas posibles

Adicionalmente o como alternativa a algunos de los pasos anteriores, se pueden llevar a cabo los siguientes pasos.

- **Establecer iniciativas voluntarias de la cadena de suministro**

Otra forma de organizar la cadena de suministro y de rastrear el comercio de oro es introducir iniciativas voluntarias de la cadena de suministro. De forma ideal, varias iniciativas de la cadena de suministro podrían establecerse y coordinarse por terceros, para prevenir la aparición de monopolios de mercado y relaciones comerciales injustas. Si bien el cumplimiento de los estándares establecidos en estas iniciativas resulta a veces costoso (aunque su aplicación debería ser progresiva y flexible), los minerales y metales vendidos en el marco de estas iniciativas suelen tener una demanda más estable y a veces adquieren precios más altos.

Al diseñar las iniciativas de la cadena de suministro, los gobiernos y los terceros participantes deben considerar cuidadosamente el costo al que se enfrentarán los actores de la extracción de oro artesanal y en pequeña escala por su cumplimiento, así como su capacidad para adherirse a las normas. Si tales iniciativas parecen factibles, puede ser útil probar primero una iniciativa y evaluar los impactos directos e indirectos sobre los actores de la extracción de oro artesanal y en pequeña escala y las comunidades circundantes, especialmente sobre las personas menos favorecidas. También podría considerarse la posibilidad de proporcionar a los actores de la extracción de oro artesanal y en pequeña escala asistencia técnica que les permita adherirse a los nuevos estándares (véase la sección 2.5). Sin embargo, si la probabilidad de adherencia es baja y los costos estimados superan los beneficios, puede ser mejor seguir los pasos clave presentados anteriormente.

- **Establecer programas estatales de compra de oro**

Algunos países (como Ghana, Mongolia y Perú) han establecido programas estatales de compra de oro como parte de su estrategia de formalización. Estos programas incluyen la compra de oro a través de centros de compra de oro acreditados vinculados a las autoridades financieras del país (por ejemplo, el Banco Central). En estos centros, el vendedor recibe un determinado porcentaje del precio del mercado mundial. El oro que se compra a través del programa puede ayudar al Estado a fortalecer sus reservas de oro mediante su acceso a un precio competitivo

⁴² <https://www.ica.coop/eshttp://www.levinsources.com/publications/giff-mapping-iffs-inasgm>

y a venderlo en el mercado internacional a cambio de divisas. Además, puede ayudar a elevar gradualmente los estándares voluntarios u obligatorios en la actividad de la extracción de oro artesanal y en pequeña escala a través de requisitos de diligencia debida e incentivar el uso de mejores prácticas sociales y ambientales. Se puede fomentar la participación en los programas estatales de compra de oro garantizando precios y demanda estables, renunciando temporalmente a los impuestos a la exportación, a las tasas por regalías y ofreciendo asistencia técnica y financiación. En algunos países, el oro es vendido directamente por los mineros de oro artesanal y en pequeña escala a los centros de compra, mientras que en otros casos intervienen intermediarios.

Tomando como base la experiencia de Ghana, es importante ser cautelosos a la hora de dar a los intermediarios demasiado poder a través de su participación en los programas estatales de compra de oro. Tal poder puede dar a los intermediarios posiciones monopolísticas y, por lo tanto, permitirles pagar a los mineros de extracción de oro artesanal y en pequeña escala precios que están por debajo de la tasa del mercado, si estos mineros tienen pocos mercados alternativos.⁴³ Esto puede evitarse en parte descentralizando los centros de compra de oro a nivel de distrito o comunidad que compran directamente a los mineros de extracción de oro artesanal y en pequeña escala y sus entidades. Tal descentralización también ofrece al gobierno la oportunidad de fomentar la confianza con las comunidades de extracción de oro artesanal y en pequeña escala, de conformidad con el enfoque a la formalización con base en derechos humanos; y de hacerlas partícipes en la producción y el comercio responsable de la extracción de oro artesanal y en pequeña escala. Las comunidades comprometidas pueden, a su vez, alentar a los vendedores locales a vender su oro en los centros de compra descentralizados en lugar de hacerlo a través de canales ilegales y además, alentar a los mineros de extracción de oro artesanal y en pequeña escala a adoptar prácticas responsables. Se puede encontrar más información sobre el funcionamiento práctico de los programas estatales de compra de oro y las mejores prácticas relacionadas en un informe de RCS Global sobre tales programas en Bolivia, Colombia, Costa de Marfil, Ghana y Filipinas.⁴⁴

43 Puede encontrar más información acerca de lo que exige la Guía de debida diligencia de la OCDE en términos de prácticas de debida diligencia en la sección de preguntas frecuentes en: http://mneguidelines.oecd.org/FAQ_Sourcing-Gold-from-ASM-Miners.pdf

44 Hilson, G., Pardie, S., 2006. Mercury: an agent of poverty in Ghana's small-scale goldmining sector? Resource Policy 31, 106–116.

• **Involucrar a los grupos de interés en el mapeo del comercio del oro**

Además de los actores que participan en la cadena de suministro de la extracción de oro artesanal y en pequeña escala, se puede involucrar en procesos de consulta para mapear las rutas del comercio de oro a grupos de interés amplios tales como: gobiernos en países limítrofes, organizaciones no gubernamentales, fuerzas de seguridad, funcionarios de aduanas, unidades de inteligencia financiera y autoridades consuetudinarias. Esto puede contribuir a un mejor entendimiento sobre las causas subyacentes que a veces impulsan el aprovisionamiento ilegal (y potencialmente ilícito) de oro. Dichas consultas a los grupos de interés pueden institucionalizarse mediante el establecimiento de comisiones de múltiples grupos de interés.

Cuadro de texto 13: Mejores prácticas para organizar la cadena de suministro

- Monitorear la evolución de la producción de oro y las tendencias comerciales a lo largo del tiempo.
- Armonizar las tasas de impuestos a la exportación y marcos legales que rigen el sector de la extracción de oro artesanal y en pequeña escala a lo largo de la región (véase también la sección 3.4 para un ejemplo de la Región de los Grandes Lagos).
- Educar a los consumidores finales tanto en los países productores como importadores de oro sobre las realidades del sector de la extracción de oro artesanal y en pequeña escala y alentarlos a exigir la adopción de prácticas de negocios responsables por parte de los diversos grupos de interés involucrados en las actividades de extracción de oro artesanal y en pequeña escala.
- Alentar a los comerciantes y exportadores y, donde corresponda, a los refinadores de oro a realizar evaluaciones de riesgos de su cadena de suministro e informar a las autoridades nacionales y al público sobre los tipos de riesgos identificados. Esto puede ayudar a vincularlos a compradores internacionales interesados en comprar oro producido y comercializado de manera responsable.
- Sensibilizar y desarrollar la capacidad de las agencias nacionales encargadas de la aplicación de la ley, incluyendo aduana, para incrementar su entendimiento de la cadena local de suministro de oro y desalentar la corrupción y el soborno a través de su involucramiento en debates relevantes sobre política (véase también la sección 2.6).
- Disminuir la dependencia de los actores de la extracción de oro artesanal y en pequeña escala a fuentes informales de financiamiento facilitándoles el acceso formal a financiación.

2.5 Facilitar el acceso a financiación, asistencia y mercados

Esta sección se relaciona también a las dimensiones socioeconómicas y financieras de la formalización y trata sobre algunas de las necesidades más urgentes de los actores de la extracción de oro artesanal y en pequeña escala: el acceso a financiación, asistencia y los mercados.

2.5.1 Acceso a financiación

La falta de acceso a financiación a menudo causa que los mineros en la extracción de oro artesanal y en pequeña escala se valgan de acuerdos informales en los cuales los mineros reciben financiamiento de actores ilegales o ilícitos u obtienen prefinanciación por comerciantes de oro quienes, en consecuencia, compran su oro a precios por debajo de la tasa del mercado. Por el contrario, el acceso a financiación puede incrementar la productividad de los mineros y permitirles salir de la pobreza. El acceso a financiación para las comunidades de extractores de oro artesanal y en pequeña escala puede también conllevar beneficios ambientales. El desarrollo de la capacidad financiera de los mineros y la confianza en las instituciones financieras pueden incrementar su habilidad para llevar a cabo prácticas mineras responsables que a menudo son costosas. Esto puede incluir, por ejemplo, la adopción de retortas para reducir las emisiones de mercurio o la obtención de cajas de esclusas para mejorar los métodos gravimétricos utilizados con anterioridad al tratamiento con mercurio.

Problemas y consideraciones

El acceso al financiamiento y a la banca formal es un desafío para los mineros en la extracción de oro artesanal en pequeña escala, tanto a nivel institucional como individual, lo que incluye otros desafíos específicos para las mujeres. En cuanto al nivel institucional, la mayoría de las instituciones financieras perciben al sector de extracción de oro artesanal en pequeña escala como una inversión de riesgo, debido a que es difícil mostrar claramente el potencial de negocio de cada mina. Además, al igual que el público en general, las instituciones financieras tienden a tener una percepción negativa del sector, ya sea que realice sus operaciones de manera formal o informal. Las instituciones financieras también establecen requisitos específicos para las inversiones empresariales, a menudo, los mineros artesanales no pueden cumplir. Estos incluyen, por ejemplo, estudios geológicos costosos de la tierra para determinar la viabilidad económica de los yacimientos o que requieren altos estándares de contabilidad.

La naturaleza del financiamiento que habitualmente se ofrece a las comunidades mineras también representa un desafío. La adopción de prácticas mineras eficientes y sostenibles a menudo requiere un financiamiento a largo plazo, ya que los beneficios relacionados crecen de manera constante pero lenta y se necesita tiempo para

acumular capital y reembolsar los préstamos. Sin embargo, la financiación de las pequeñas y medianas empresas suele adoptar la forma de préstamos a corto plazo, que no se ajustan a las circunstancias de los mineros. Además, las instituciones financieras que están dispuestas a tratar con los mineros de la extracción de oro artesanal y en pequeña escala tienden a cobrar altas tasas de interés, lo que pone en duda la viabilidad de muchos proyectos.

A nivel individual, los servicios de las instituciones financieras están en gran medida infrautilizados.⁴⁵ Esto puede atribuirse en parte a los requisitos a menudo poco realistas de las instituciones financieras y a los bajos niveles de capacidad financiera y habilidades empresariales de los mineros. Por ejemplo, generalmente es difícil para las personas que viven en las comunidades de la extracción de oro artesanal y en pequeña escala presentar garantías y, posteriormente, acceder a la financiación. La desconfianza en los servicios financieros formales e informales también está generalizada, en parte debido a la incapacidad o falta de voluntad de las instituciones financieras para prestar servicios adecuados a las comunidades de bajos ingresos.

Por último, existen retos específicos para las mujeres. La falta de acceso a la financiación puede inhibir la participación de las mujeres en las cadenas de suministro. Muchas pequeñas y medianas empresas comunitarias dirigidas por mujeres que intentan entrar en las cadenas de suministro son, por lo general, inversiones poco rentables con activos y capital limitados, lo que dificulta la obtención de financiación. Esto también hace que estas pequeñas y medianas empresas sean vulnerables a las incoherencias del mercado. Un estudio realizado por el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) reveló que sólo el 6% de las mujeres mineras habían podido obtener un préstamo para invertir en sus operaciones mineras.⁴⁶ Esto se atribuyó a la falta de garantías para los préstamos, a las actitudes negativas de los banqueros (en su mayoría hombres) hacia las mujeres que se dedican a los negocios y a la falta de educación formal que puede obstaculizar su capacidad para negociar eficazmente con las instituciones de crédito formales. Otros desafíos pueden estar relacionados con las restricciones a la apertura de cuentas bancarias por parte de las mujeres en algunos países (que requieren el permiso de un miembro masculino de la familia)⁴⁷ o con leyes y políticas que benefician desproporcionadamente a los hombres

45 RCS Global, 2016. State-sponsored gold-buying programmes. Effective instruments to reform the artisanal and small-scale gold mining sector? (IIED). <http://pubs.iied.org/16610IIED/>

46 Información basada en entrevistas con comunidades mineras en Ghana y Tanzania realizadas por Dimes Consultancy y en informes anuales de inclusión financiera realizados por el Banco Mundial v.g. World Bank, 2017. Tanzania Economic Update: Money Within Reach - Extending Financial Inclusion in Tanzania. <http://documents.worldbank.org/curated/en/340591491579331322/pdf/114125-NWP-P156957-PUBLIC-add-series-9th-TEU-April-7-2017-reduced.pdf>

47 IIED, 2003. Artisanal and Small-Scale Mining. Challenges and Opportunities. <http://pubs.iied.org/9268IIED/>

y afectan negativamente a las mujeres (por ejemplo, en relación con los derechos de sucesión y de propiedad de la tierra, que podrían ser utilizados como garantía).⁴⁸

Todos estos problemas y barreras pueden tener un impacto en la recaudación de fondos y en muchos casos obligan a los mineros a buscar fondos y trabajar fuera de las instituciones financieras formales.

Medidas esenciales

Los siguientes son pasos importantes para que los actores de la extracción de oro artesanal y en pequeña escala tengan acceso a la financiación.

1. Realizar una evaluación de las necesidades financieras

Llevar a cabo una evaluación de las necesidades en relación con los productos financieros (por ejemplo, préstamos, crédito), la capacidad financiera y las preferencias de los mineros de la extracción de oro artesanal y en pequeña escala y sus comunidades, con un enfoque específico en las mujeres y otros grupos por lo general en situación de desventaja⁴⁹. Puede ser beneficioso realizar dicha evaluación en colaboración con el sector financiero e instituciones públicas como el Centro de Educación Financiera del Banco Central⁵⁰, o con empresas locales de investigación de mercados.

2. Involucrar a los grupos de interés que participan en la inclusión financiera

Sensibilizar y aumentar la voluntad política entre los ministerios y otros grupos de interés involucrados en los esfuerzos de inclusión financiera y educación sobre las necesidades particulares de los mineros y las comunidades de extracción de oro artesanal y en pequeña escala. Esto debería ayudar a reorientar la asistencia a estas comunidades y liderar un reajuste de los servicios financieros para que se adapten a sus necesidades.

3. Identificar instituciones financieras interesadas

Las instituciones financieras que demuestran mayor voluntad y capacidad para colaborar con las áreas rurales y en particular con las comunidades de extracción de oro artesanal y en pequeña escala pueden ser identificadas como socios clave para prestar servicios financieros. Puesto que las instituciones financieras no son siempre

conscientes de estos segmentos de mercado potenciales o de sus necesidades es importante invitarlas a la mesa. Además, la colaboración con bancos de desarrollo, cooperativas rurales o instituciones de ahorro y crédito establecidas por sindicatos de trabajadores mineros⁵¹ podría facilitar el compromiso (y producir lecciones de desarrollo) con la industria de servicios financieros.

4. Atender la educación financiera

Atender la educación financiera a través del fortalecimiento de la capacidad de los funcionarios zonales y residentes para comunicar de mejor manera información importante sobre financiación y servicios financieros a mineros en pequeña escala. Además, permitir a dichos funcionarios (mediante un enfoque de capacitar a los capacitadores) capacitar a los grupos de interés en extracción de oro artesanal y en pequeña escala en habilidades esenciales tales como contabilidad y cálculo de costos. Esto puede facilitarse a través de la coordinación con las actividades de educación financiera nacionales de instituciones públicas y organizaciones no gubernamentales que tienen conocimiento especializado relacionado y acceso a las comunidades.

5. Reservar un presupuesto dedicado a asistir a los actores de extracción de oro artesanal y en pequeña escala

Involucrar al Ministerio de Finanzas y al Banco Central para asegurar que se asigne un presupuesto dedicado a las actividades de extensión para comunidades remotas, incluyendo a las comunidades de minería. Por ejemplo, el gobierno puede diseñar fondos rotatorios específicos a través de los cuáles los mineros de extracción de oro artesanal y en pequeña escala pueden solicitar préstamos a bajas tasas de interés⁵². Es más, los países que han desarrollado una estrategia nacional de inclusión financiera podrían incluir al sector de la extracción de oro artesanal y en pequeña escala.⁵³

48 World Bank, 2014. Women in the Supply Chain. https://olc.worldbank.org/system/files/WB_Nairobi_Notes_3_RD3.pdf

49 Considérese como ejemplo la encuesta de cultura financiera de la OCDE. <https://www.oecd.org/finance/financial-education/49319977.pdf>

50 Los Bancos Centrales alrededor del mundo cada vez más trabajando hacia la creación de establecimientos específicos para llegar a las comunidades rurales en lo que respecta a productos financieros y esfuerzos de educación financiera. Estos establecimientos se crean a menudo en el marco de estrategias de inclusión financiera (o de educación financiera por separado).

51 Por ejemplo, tómese en consideración "Golden Pride" en Ghana, que es una institución de ahorro y crédito autorizada en virtud de la Ley de Instituciones Financieras No Bancarias de 2008 y es propiedad al 100% del Sindicato de Trabajadores Mineros de Ghana (GMWU) del Congreso de Sindicatos (TUC).

52 Un buen ejemplo de fondo rotatorio gubernamental, incluyendo las lecciones aprendidas, puede tomarse de Tanzania, como se describe en: Alliance for Responsible Mining, 2011. Analysis for stakeholders on formalization in the artisanal and small-scale gold mining sector based on experiences in Latin America, Africa and Asia. <https://www.commddev.org/analysis-for-stakeholders-on-formalization-in-the-artisanal-and-small-scale-gold-mining-sector-based-on-experiences-in-latin-america-africa-and-asia>.

53 El Banco Mundial asiste a más de 20 países a desarrollar Estrategias Nacionales de Inclusión Financiera, que se pueden entender como hojas de ruta que se estipulan y definen a nivel nacional o infranacional y que los grupos de interés siguen para conseguir objetivos de inclusión financiera. Más información sobre esto se puede encontrar en: <http://www.worldbank.org/en/topic/financialinclusion/brief/financial-inclusion-strategies-resource-center>

Medidas posibles

Además de las medidas indicadas arriba las medidas posibles siguientes pueden llevarse a cabo.

- **Establecer grupos de ahorro y crédito en las comunidades de extracción de oro artesanal y en pequeña escala**

Otra opción puede ser el establecimiento de grupos de ahorro y crédito en las comunidades de extracción de oro artesanal y de pequeña escala. Tales grupos apoyan a sus miembros a realizar ahorros sistemáticos los cuales pueden ayudar a mejorar su resiliencia económica y capacidad financiera y, en el largo plazo, mejorar sus oportunidades de emprendimiento. Se provee de un ejemplo en el cuadro de texto subyacente.⁵⁴

- **Desarrollar una estrategia de inclusión financiera**

Se podría desarrollar o actualizar una estrategia de inclusión financiera para incluir un enfoque en la participación de las poblaciones remotas y de bajos ingresos. Organizaciones como el Banco Mundial, la Alianza para la Inclusión Financiera (AFI) y el Banco Mundial de la Mujer proveen asistencia a instituciones públicas en el desarrollo de tales estrategias.⁵⁵

- **Desarrollar servicios financieros móviles**

Otra manera de facilitar a los mineros el acceso a financiación es la colaboración con los proveedores del servicio de telefonía móvil y compañías de telecomunicaciones para desarrollar servicios financieros vía teléfonos móviles. Por ejemplo, iniciativas como M-Pesa podrían ser puestas a prueba en las comunidades de extracción de oro artesanal y en pequeña escala. Esto podría permitir a los mineros artesanales depositar y transferir dinero de manera fácil y segura a través de sus teléfonos móviles. Esto no solo facilita el ahorro sino también el envío de remesas de vuelta a sus familias, de ese modo se acentúa la contribución de la extracción de oro artesanal y en pequeña escala al desarrollo local. Más aún, esta tecnología tiene el potencial de ayudar a comunicar a los mineros artesanales los precios diarios de los metales lo que puede fortalecer su posición de negociación.

Cuadro de texto 14: Grupos de ahorro y crédito para mujeres y hombres mineros en la República Democrática del Congo

El Proyecto de Empoderamiento de la Mujer en la Minería Artesanal para Ahorro y Crédito (AFECCOR), ejecutado por Impact, apoya a mujeres y hombres en las comunidades de extracción de oro artesanal y en pequeña escala para acceder a ahorro y crédito en un esfuerzo por promover emprendimientos y seguridad económica. AFECCOR asiste a las comunidades mineras en la Provincia de Ituri de la República Democrática del Congo para establecer ahorros de la aldea y asociaciones de crédito. Esto permite a los mineros artesanales y miembros de la comunidad a disminuir su dependencia de las redes de crédito informal que típicamente operan en la “economía del oro”. El Proyecto de AFECCOR promueve el liderazgo femenino y el empoderamiento económico en sus hogares, en los sitios de minería artesanal y en la comunidad en general. Esto incluye sensibilización en asuntos de género dentro del hogar y formación en educación financiera para mujeres que acceden al crédito desde sus asociaciones para llevar a cabo nuevas actividades de emprendimiento alrededor de los yacimientos mineros.

2.5.2 Acceso a asistencia

Una de las principales razones por las que los mineros pueden tener dificultades para adherirse a los requerimientos jurídicos y estándares internacionales es su falta de capacidad técnica, a menudo porque reciben poca asistencia. Sin embargo, los gobiernos pueden usar la prestación de asistencia como un incentivo para que los mineros formalicen su actividad y adopten mejores prácticas mineras (por ejemplo, véase el cuadro de texto 15 subyacente). El acceso a asistencia, que es una parte importante de las dimensiones socioeconómicas y geoambientales de la formalización, puede agruparse en tres categorías:

- i) Asistencia administrativa e institucional, tal como gobernanza cooperativa, administración de negocios y adherencia a leyes y regulaciones (véase la sección 2.2);
- ii) Asistencia técnica, tal como mejoramiento de prácticas mineras, aprovisionamiento o subsidios en la adquisición de herramientas y equipos, provisión de información geológica, establecimiento de plantas de procesamiento; y

⁵⁴ <https://impacttransform.org/en/work/project/artisanal-mining-womens-empowerment-credit-and-savings>

⁵⁵ Véase <https://www.afi-global.org> y .

- iii) Provisión de servicios básicos (por ejemplo, asistencia sanitaria, educación) y la instalación de electricidad, agua, saneamiento, e infraestructura de transporte.⁵⁶

Varios tipos de asistencia pueden proveerse de manera condicional o incondicional. Por ejemplo, el gobierno puede proveer asistencia técnica que introduzca mejores métodos de minería a cambio del cumplimiento de regulaciones o estándares voluntarios (por ejemplo, reducir el uso de mercurio). El gobierno puede proveer también servicios básicos, con independencia del cumplimiento de regulaciones o estándares voluntarios, tal como mejorar la sanidad o implementar escuelas primarias y secundarias.

Problemas y consideraciones

Los actores de la extracción de oro artesanal y en pequeña escala y los gobiernos enfrentan muchos desafíos en la obtención y provisión de asistencia respectivamente. Incluso cuando los mineros en la extracción de oro artesanal y en pequeña escala obtienen licencias y se organizan en estructuras legítimas, puede ser difícil llegar a todos ellos especialmente en zonas remotas. Los desafíos incluyen comúnmente una falta de capacidad en el interior de las estructuras de los gobiernos locales, lo que incluye una falta de recursos, infraestructura y conocimiento técnico acerca del sector de la extracción de oro artesanal y en pequeña escala. En tales casos, puede ser apropiado involucrar a actores no gubernamentales que provean tal asistencia, además de fortalecer la capacidad gubernamental.

Otro desafío es la aceptación de nuevas herramientas por las comunidades locales.⁵⁷ problema que se debe considerar es las potenciales consecuencias no intencionales derivadas de intervenciones técnicas. Por ejemplo, el establecimiento por parte del gobierno de una planta procesadora libre de mercurio puede tener un impacto negativo en los actores del sector privado que proveen tales servicios. Por lo tanto, es importante asegurar un buen entendimiento de las normas culturales, prácticas mineras existentes y el rol de los grupos de interés en las comunidades de extracción de oro artesanal y en pequeña escala e involucrar a los grupos de interés locales en la selección de las herramientas y métodos adecuados.

Una vez que se preste asistencia de manera efectiva, nuevos desafíos aparecen en el sentido de retener e institucionalizar el conocimiento entre los grupos de interés y los beneficiarios y ampliar los conocimientos técnicos. Con el fin de responder a estos desafíos se requiere un enfoque multidimensional.

⁵⁶ Véase las páginas 28-20 de la Guía de Foro Intergubernamental.

⁵⁷ Opiyo and Dales, 2018. Mining the gaps, Artisanal Gold and Small-scale Gold Mining in Migori Kenya (UNESCO).

Medidas esenciales

Las siguientes medidas pueden facilitar la provisión de asistencia y retención de conocimiento.

1. Realizar una evaluación de necesidades

Cualquier tipo de asistencia debe ser respaldada por una evaluación de necesidades, la cual puede ser parte de un panorama de la extracción de oro artesanal y en pequeña escala dentro del Plan de acción nacional (expuesto brevemente en la sección 4.2). Una evaluación de necesidades puede cubrir prácticas existentes, organización de los actores de extracción de oro artesanal y en pequeña escala, acuerdos sociales, normas culturales y relaciones de comercio. También es importante estimar el potencial para el mejoramiento de la productividad y mitigar los impactos ambientales y sanitarios (así como los impactos no intencionales) mediante la introducción de diferentes tecnologías y prácticas mineras. La evaluación puede resaltar las mejores prácticas y medidas de mitigación que deben incluirse en las diferentes intervenciones.

2. Proveer asistencia administrativa e institucional, asistencia técnica y servicios básicos

Con base en la evaluación de necesidades, priorizar y entregar la asistencia administrativa e institucional que se requiera, así como asistencia técnica como se describe arriba. Adicionalmente entregar los servicios básicos que se requieran e instalar infraestructura básica donde sea posible.

3. Institucionalizar el conocimiento en las entidades de extracción de oro artesanal y en pequeña escala, instituciones públicas, organizaciones no gubernamentales y marcos jurídicos

El establecimiento de entidades legítimas tanto para la producción como para la representación de los actores de la extracción de oro artesanal y en pequeña escala puede desempeñar un rol importante en la facilitación de la provisión de asistencia y conocimiento institucionalizado. Además, las instituciones públicas y universidades locales, organizaciones no gubernamentales, y centros de investigación también pueden involucrarse para apoyar la entrega de asistencia, así como el desarrollo de marcos jurídicos. Esto ayudará a asegurar que las realidades locales se tengan en cuenta lo suficiente. Por ejemplo, en Perú, el conocimiento desarrollado en un proyecto de extracción de oro artesanal y en pequeña escala se ha adoptado por instituciones públicas y en consecuencia se ha usado para proveer asistencia y promover alternativas (véase el cuadro de texto 15 abajo).

Cuadro de texto 15: El Proyecto GAMA en Perú*

Perú es actualmente el mayor productor de oro en América Latina y el sexto más grande en el mundo. En 2016, al menos 25% de la producción de oro del país se atribuyó a la actividad de extracción de oro artesanal y en pequeña escala, con casi 130.000 trabajadores informales. El método más común de procesamiento de oro en Perú es la amalgamación de mercurio que cuenta con casi el 90% de las operaciones.

El Proyecto de Gestión Ambiental en Minería Artesanal, (GAMA) funcionó desde el 2000 hasta el 2008, y fue apoyado por priorización del Consejo Nacional de Ambiente para enfrentar los impactos medioambientales de la minería artesanal en diferentes regiones del país. Este Proyecto se implementó en colaboración con un número de gobiernos locales y la SDC. La estrategia principal del proyecto GAMA fue desarrollar las condiciones adecuadas para la integración de la extracción de oro artesanal y en pequeña escala dentro del sector de la economía formal e incentivar a los actores de la extracción de oro artesanal y en pequeña escala a adoptar prácticas sostenibles.

El Proyecto facilitó la formalización del sector de extracción de oro artesanal y en pequeña escala, incluyendo el acceso a los derechos y obligaciones de los actores de la extracción de oro artesanal y en pequeña escala mediante un nuevo marco jurídico. También permitió procesos de creación de consensos para resolver conflictos de informalidad de larga data y promovió la organización empresarial y gremial de los mineros de extracción de oro artesanal y en pequeña escala a través de facilitar el diálogo. Alrededor de 150 empresas y asociaciones participaron en el proyecto. El Proyecto también incluyó un importante componente técnico con el ánimo de mitigar los impactos por el uso de mercurio: 15 retortas comunales se distribuyeron con el apoyo financiero del Gobierno Regional de Arequipa, que en su conjunto recogieron 1.300 kg de mercurio al año

Estas intervenciones se basaron en una investigación exhaustiva en virtud del proyecto. Específicamente, la investigación de campo se realizó con respecto a los beneficios de los minerales auríferos; la eficiencia de los métodos de producción tradicionales y la identificación de áreas para el mejoramiento; potencial para incrementar la productividad y disminuir la contaminación; y evaluación de la seguridad de los trabajadores. Las instituciones públicas en Perú han desarrollado esta experiencia para apoyar la prestación de asistencia técnica adicional y promover alternativas.



Medidas posibles

Además de las medidas señaladas arriba las medidas posibles siguientes pueden implementarse.

- **Desarrollar programas adicionales sobre extracción de oro artesanal y en pequeña escala**

Programas educacionales sobre extracción de oro artesanal y en pequeña escala pueden desarrollarse con universidades locales, organizaciones no gubernamentales, y centros de investigación para educar a los estudiantes acerca del sector. En las universidades, esto debería hacerse de manera ideal en colaboración con varios departamentos, que incluyen ingeniería en minas, geología, sociología y política pública. Se les debe animar a estos departamentos a adoptar la extracción de oro artesanal y en pequeña escala como parte de su plan de estudios ordinario. Los gobiernos pueden optar por subsidiar tales programas, sin embargo, estos deben eventualmente ser auto sostenibles.

- **Establecer formación especializada y centros de investigación**

En algunos países, se han establecido centros de formación especializada. Dichos centros pueden desempeñar un rol importante apoyando a los mineros con desarrollo de negocios y promoviendo el desarrollo de capacidades para todos los grupos de interés de relevancia. Estos centros pueden también realizar investigación interdisciplinaria para apoyar el desarrollo de programas de capacitación tanto para los actores de la extracción de oro artesanal y en pequeña escala como para los servicios gubernamentales. Dichos centros de formación e investigación pueden alojarse en universidades para apoyar los programas educacionales anteriormente referidos o desarrollados en conjunto.

El cuadro de texto abajo presenta detalles de un centro de formación especializada que se ha establecido en Papúa Nueva Guinea.

Cuadro de texto 16: Centro de Formación Minera en Pequeña Escala (Small-Scale Mining Training Centre SSMTC) en Papúa Nueva Guinea*

La Autoridad de Recursos Mineros de Papúa Nueva Guinea, con asistencia financiera de la Unión Europea, estableció un Centro de Formación de Minería de Pequeña Escala (SSMTC) para brindar capacitación para mineros en pequeña escala en las siguientes áreas:

- Conocimientos técnicos
- Comprensión del marco jurídico
- Afluencia repentina de mineros (por ejemplo en condiciones posteriores a inundaciones)
- Medicina ocupacional y temas de seguridad
- Uso de mercurio
- Habilidades de gestión de empresas
- Gestión de residuos medioambientales
- Equidad de género, trabajo infantil, VIH/SIDA, y desarrollo comunitario

SSMTC se estableció en 2009 y consiste en ocho formadores cualificados con distintas formaciones y cualificaciones que realizan formación en 11 módulos. SSMTC ha formado a 800 participantes hasta la fecha. Se puede encontrar más información sobre SSMTC en: <https://ssmtc.wordpress.com/>

* Este caso de estudio ha sido extraído directamente de la Alianza para Minería Responsable 2011. Legalization Guide for Artisanal and Small-scale Mining (ASM).

- **Establecer plantas de procesamiento y demostración patrocinadas por el Estado**

El Estado puede patrocinar el establecimiento y uso de plantas de procesamiento limpias que emplean prácticas mineras mejoradas y no usan químicos peligrosos. Para asegurar su uso efectivo, las plantas de procesamiento deben ofrecer servicios más baratos que las plantas regulares de extracción de oro artesanal y en pequeña escala (que pueden requerir un subsidio gubernamental) y deben establecerse cerca de minas de extracción de oro artesanal y en pequeña escala. Estas plantas pueden también demostrar mejores prácticas y mostrar a los actores

de la extracción de oro artesanal y en pequeña escala que es posible adoptar prácticas más limpias.

2.5.3 Acceso a los mercados

Problemas y consideraciones

El acceso a mercados formales e internacionales es un gran desafío para los mineros de extracción de oro artesanal y en pequeña escala y a menudo requiere la formalización de los actores que intervienen en la cadena de suministro. Es importante facilitar el acceso de los mineros de extracción de oro artesanal y en

pequeña escala a una amplia variedad de compradores de oro de manera que puedan incrementar su posición de negociación y ser menos dependientes de los actores informales al momento de vender su oro. También es importante reconocer que, aunque los mineros de extracción de oro artesanal y en pequeña escala obtengan licencias y estén organizados, todavía pueden ser objeto de explotación económica. Más aún, los esfuerzos de formalización pueden involuntariamente contribuir a este problema al dar un poder desproporcionado a los compradores formalizados y crear monopolios entre ellos.

Medidas esenciales

Las siguientes medidas pueden contribuir a abrir los mercados para los mineros de la extracción de oro artesanal y en pequeña escala.

1. Simplificar los requisitos para el comercio

Remover cualquier requisito innecesario que limite las opciones para emprender en el comercio del oro para los mineros en la extracción de oro artesanal y en pequeña escala. Por ejemplo, una restricción común es la prohibición para los titulares de licencias de extracción de oro artesanal y en pequeña escala de exportar su oro o el requerimiento de venderlo únicamente a comerciantes intermediarios y no a exportadores. Otra restricción puede ser que la exportación de oro requiere altos niveles de capital financiero que los mineros de extracción de oro

artesanal y en pequeña escala no suelen poseer, o que los países impongan múltiples verificaciones (en lugar de una verificación rigurosa) antes de permitir las exportaciones de oro.

2. Desarrollar actividades con valor añadido

La promoción de actividades con valor añadido, como la orfebrería, puede crear oportunidades de mercado para los mineros en la extracción de oro artesanal y en pequeña escala y nuevas fuentes de empleo para las comunidades. Se pueden estimular tales actividades a través de incentivos fiscales, involucrando al sector privado, y alentando a los consumidores finales a estimular la demanda por joyería proveniente de países (normalmente en vías de desarrollo) productores de oro.

Medidas posibles

Además de las medidas indicadas arriba las medidas posibles siguientes pueden llevarse a cabo.

- **Introducir iniciativas en la cadena de suministro**

Iniciativas voluntarias en la cadena de suministro pueden establecerse y ejecutarse por terceros como se discutió en la sección 2.4.

- **Establecer programas estatales de compra de oro**

Se puede alentar a los mineros en la extracción de oro artesanal y en pequeña escala a vender a bancos privados o Bancos Centrales, como se discutió en la sección 2.4.

Cuadro de texto 17 : Mejores prácticas para proveer a los actores de la ASGM un acceso a las finanzas, a la asistencia y los mercados

- Proveer servicios financieros a los actores de la ASGM durante un largo periodo de tiempo y permitir la extensión de plazos de reembolso de créditos.
- Facilitar la apertura de cuentas bancarias y ofrecer tarifas preferenciales.
- Garantizar que los servicios financieros no solamente ofrezcan opciones para créditos sino también para ahorrar.
- Fomentar la confianza entre las instituciones financieras en proveer recursos financieros a los actores de la ASGM con el uso de datos geológicos con el fin de demostrar la viabilidad económica de sus operaciones. .
- Basar las nuevas iniciativas para financiar las partes de la ASGM en las estructuras de inclusión y educación financiera.
- Evitar la otorgación de grandes préstamos difíciles de reembolsar si un gobierno ha establecido un fondo rotatorio y enfocarse en la otorgación de préstamos más pequeños de modo a garantizar que los actores de la ASGM puedan reembolsarlos.
- Evaluar periódicamente los efectos sociales y económicos de las intervenciones en el mercado.
- Facilitar el acceso de los mineros de la ASGM a acceder a una variedad de compradores auríferos para reducir su dependencia en los compradores informales y mejorar su posición de negociación.
- Al prestar asistencia, usar tanto como sea posible a los proveedores de servicios locales para estimular los medios de vida locales.
- Fomentar la participación de los actores de la ASGM y de las comunidades locales en el diseño de la asistencia para garantizar la aceptación cultural y una adaptación adecuada.

2.6 Supervisar y hacer cumplir las regulaciones de la extracción de oro artesanal y en pequeña escala

En esta sección se discute el último componente del proceso de formalización: la supervisión y el cumplimiento de la normativa de extracción de oro artesanal y en pequeña escala (la supervisión y la evaluación de la implementación de la estrategia nacional de formalización se discute en la parte B). La supervisión comprende llevar a cabo inspecciones periódicas y pruebas de campo de la producción, procesamiento y comercialización del oro para verificar si estos procesos se cumplen de conformidad con la normativa. El cumplimiento de la ley conlleva el empleo de varias medidas (usualmente de carácter coercitivo) para asegurar que los actores de la extracción de oro artesanal y en pequeña escala cumplan con la normativa. Estas pueden incluir la imposición de multas, revocación de licencias mineras, retirar el acceso a asistencia o el uso de la fuerza para desalojar a los mineros. También son posibles enfoques más positivos.

Esta sección se refiere a las dimensiones jurídicas e institucionales de la formalización. Mientras que un apropiado marco jurídico provee las bases para un sistema adecuado de supervisión y cumplimiento de la normativa, otros aspectos, tales como la descentralización de

responsabilidades y recursos, se requieren usualmente para una efectiva supervisión y cumplimiento de la normativa.

Problemas y consideraciones

Existen muchas dificultades en el proceso de supervisión y cumplimiento de la ley. Primero, dada la naturaleza remota de las operaciones de extracción de oro artesanal y en pequeña escala y la movilidad de los actores de extracción de oro artesanal y en pequeña escala, resulta difícil rastrear toda la actividad de extracción de oro artesanal y en pequeña escala en un país. En el caso de minería de aluvión en particular los actores de extracción de oro artesanal y en pequeña escala pueden cambiar rápidamente de lugar después de que los depósitos aluviales empiecen a agotarse. Segundo, una supervisión efectiva del sector requiere infraestructura, administración y coordinación adecuadas entre los departamentos responsables, lo cual es regularmente una carencia. Tercero, otro desafío tiene que ver con las fricciones y desconfianzas que puede existir entre el Estado y las comunidades rurales, especialmente en zonas de conflicto o de alto riesgo. Esto dificulta las tareas de supervisión y cumplimiento de la ley para los funcionarios y puede resultar en enfrentamientos violentos con los actores de extracción de oro artesanal y en pequeña escala. Finalmente, los sobornos y la corrupción entre los funcionarios encargados de supervisar y hacer cumplir la ley puede socavar aún más el proceso y en consecuencia generar un impacto en la formalización.

Cuadro de texto 18: Descentralización de las responsabilidades y recursos para la extracción de oro artesanal y en pequeña escala en Mongolia

En Mongolia, la Resolución Gubernamental 151 define los roles y funciones de las instituciones gubernamentales clave a nivel distrital, provincial y central en la extracción artesanal y en pequeña escala para respetar, proteger y satisfacer los derechos de los mineros en la mencionada extracción. Dicha resolución describe sus deberes para proveer servicios públicos con enfoque de derechos humanos a las comunidades de extracción artesanal y en pequeña escala.

En cada uno de los principales ministerios, se han establecido unidades o departamentos especializadas en extracción artesanal y en pequeña escala. Como parte del proceso de descentralización 14 gobiernos locales han establecido grupos de trabajo con mandatos específicos que se enfocan en la coordinación de la minería artesanal y en pequeña escala en sus respectivos territorios. Los grupos de trabajo cuentan con la participación de representantes de departamentos provinciales, incluyendo los departamentos de Gestión de Emergencias, Salud, Seguridad Social, Inspección Especializada, Medioambiente y Servicios de Bienestar Social y Laboral.

Las tareas de supervisión y cumplimiento de la ley se reparten entre diferentes ministerios. Por ejemplo, el Ministerio de Medioambiente es responsable de las cuestiones de supervisión medioambiental, mientras que el ministerio de Trabajo y Protección Social es responsable de la supervisión del cumplimiento de las operaciones de minería artesanal y en pequeña con las normas de salud y seguridad ocupacional. Estos ministerios trabajan con la Agencia General de Inspecciones Especializadas (GASI), que tiene la responsabilidad general de supervisión e implementación de las regulaciones en materia de minería. Para asegurar el cumplimiento de la Metodología de Rehabilitación Frugal, el Ministerio de Ambiente junto con GASI formaron a inspectores medioambientales y guardabosques locales e introdujeron la metodología entre las comunidades mineras a través de la difusión de manuales (véase el cuadro de texto 4).

El proyecto SAM, implementado por la COSUDE y el Ministerio de Minería e Industria Pesada, complementa estas actividades proporcionando a las instituciones gubernamentales interesadas asistencia técnica y financiera, así como experiencia en minería artesanal y en pequeña escala. Además, las instituciones gubernamentales pertinentes han dedicado presupuestos para las intervenciones de la minería artesanal y en pequeña escala y los puntos focales a cargo de los temas de la minería artesanal y en pequeña escala relacionados con sus respectivos sectores.



A menudo es práctico descentralizar las tareas de supervisión y cumplimiento de la ley a los gobiernos provinciales o locales, que son más cercanos a las operaciones de extracción de oro artesanal y en pequeña escala y tienen generalmente un mayor entendimiento del sector. Un desafío común, sin embargo, es que tales instituciones locales carecen de recursos como vehículos, talento humano y los medios financieros y técnicos que se requieren para supervisar las operaciones de extracción de oro artesanal y en pequeña escala de una manera efectiva y rastrear el comercio del oro. Por lo tanto, es importante que los recursos del gobierno sean descentralizados en proporción a la responsabilidad descentralizada.⁵⁸ En Mongolia, la regulación del sector de extracción de oro artesanal y en pequeña escala (lo que incluye las tareas de supervisar y hacer cumplir la ley) está completamente descentralizada y varios departamentos tienen unidades especializadas del sector de extracción de oro artesanal y en pequeña escala, como se indica abajo en el cuadro de texto.

⁵⁸ Más información sobre descentralización y desarrollo de capacidades para la formalización de la extracción de oro artesanal y en pequeña escala puede encontrarse en: <http://www.responsiblemines.org/images/sampledata/publicaciones/Guia%20de%20legalizacion/Legalisation-guide.pdf>

El ejemplo de Mongolia también pone de relieve un principio importante en la supervisión y el cumplimiento de la ley: el uso de la vigilancia en combinación con la formación y la educación para permitir el cumplimiento de los reglamentos, antes de adoptar medios coercitivos para el cumplimiento de la ley. La mejor manera de asegurar que los actores de la extracción de oro artesanal y en pequeña escala adopten buenas prácticas es persuadirlos de que es lo mejor para sus intereses y proporcionarles los conocimientos, habilidades y otros incentivos necesarios. También debe formarse a los actores de la extracción de oro artesanal y en pequeña escala en el marco reglamentario antes de que este se haga cumplir. Esto les permitirá comprender qué es el incumplimiento y los costos asociados antes de que corran el riesgo de enfrentarse a tales sanciones.

Si siguen siendo necesarias medidas coercitivas, es mejor aplicarlas en ámbitos más estables en los que la adopción del sistema regulador está teniendo cierto éxito. Si las regulaciones no funcionan en un área determinada, las medidas coercitivas probablemente no resolverán los problemas más profundos que están causando una falta de cumplimiento generalizada. También es importante aplicar medidas coercitivas que se encuentren a un nivel que desincentive el incumplimiento, pero dentro de lo que los actores de la extracción de oro artesanal y en pequeña escala puedan soportar de manera realista.

Además, de conformidad con el enfoque basado en los derechos humanos, los miembros de la comunidad local pueden participar en el proceso de cumplimiento de la ley para aumentar la legitimidad del proceso y ejercer presión sobre los mineros para que adopten mejores prácticas. Esto también puede servir para generar confianza con la comunidad local y reducir la fricción entre el estado y las comunidades rurales. La participación de la comunidad también puede mejorar la transparencia y la rendición de cuentas en el proceso de monitoreo y cumplimiento de la ley y, por lo tanto, prevenir o enfrentar el soborno y la corrupción entre los funcionarios encargados de supervisar y hacer cumplir la ley.

El uso de la fuerza sólo debe utilizarse como último recurso para hacer cumplir la ley. Al interactuar con los actores de la extracción de oro artesanal y en pequeña escala los agentes del orden deben actuar de acuerdo con sus responsabilidades de proteger y respetar los derechos humanos. Esto requiere una capacitación específica para asegurar que los agentes comprendan el sector de la extracción de oro artesanal y en pequeña escala y cumplan con los Principios Voluntarios sobre Seguridad y Derechos Humanos y los Principios Básicos de las Naciones Unidas sobre el Uso de la Fuerza y las Armas de Fuego.⁵⁹ El uso de la fuerza podría utilizarse para cerrar las operaciones de la extracción de oro artesanal y en pequeña escala con prácticas inaceptables, cuando proceda. Por ejemplo, el gobierno puede emitir una regulación que prohíba a los actores de la extracción de oro artesanal y en pequeña escala operar en áreas protegidas nacionales, y para las cuales la pena es el cierre de la operación. Si los actores de la extracción de oro artesanal y en pequeña escala contravienen dicha regulación, el gobierno debe determinar cuidadosamente si la operación todavía puede corregir sus acciones. Un árbol de decisión para determinar si se deben cerrar o no las operaciones de la extracción de oro artesanal y en pequeña escala se encuentra en la Guía del IGF en la página 45. En las CAHRA, el uso de la fuerza también puede utilizarse para supervisar la presencia de grupos armados y criminales y para desmilitarizar minas (véase la sección 3.4 sobre la formalización de la extracción de oro artesanal y en pequeña escala en las zonas de conflicto y de alto riesgo).

Por último, las Unidades de Inteligencia Financiera (UIF) pueden tener acceso a información relevante sobre las personas involucradas en el comercio formal e informal de oro. Las UIF tienen un papel que desempeñar en la detección del blanqueo de dinero, la financiación del terrorismo y otras actividades delictivas, incluso mediante el uso de oro. El siguiente cuadro de texto ofrece más información sobre las UIF, incluido un breve ejemplo de Zimbabwe.

Cuadro de texto 19: Unidades de inteligencia financiera

Conforme a la recomendación 29 del Grupo de Acción Financiera, un órgano intergubernamental establecido en 1989, muchos países han establecido las UIF, que sirven como centros nacionales para la recepción y análisis de información pertinente para el blanqueo de capitales, delitos determinantes conexos y la financiación del terrorismo, y para la divulgación de los resultados que se han obtenido de esos análisis.* El sector privado (tanto las instituciones financieras como los comerciantes de bienes de gran valor) tiene la obligación de informar sobre transacciones sospechosas a la UIF (recomendación 20) y estos informes pueden servir de fuente importante de información para las partes involucradas en el comercio de oro.

Las UIF han desempeñado un papel importante en la investigación del tráfico de oro y formas conexas de blanqueo de capitales. Por ejemplo, la UIF de Zimbabwe inició una investigación tras recibir información sobre un depósito en efectivo cuantioso en una moneda extranjera que realizó un individuo en una institución financiera nacional. Tras interrogar al individuo en cuestión, la UIF determinó que este individuo había obtenido una gran suma de rands sudafricanos (ZAR) gracias al tráfico de oro que se originó de las operaciones de la ASGM informal en Zimbabwe. Esta persona pretendía depositar los ZAR a cambio de dólares estadounidenses para después comprar más oro del mercado informal.**

* Se puede encontrar más información sobre las UIF en <https://egmontgroup.org/en/content/financial-intelligence-units-fius>

** El ejemplo que se ha proporcionado para la UIF en Zimbabwe se han utilizado con el permiso del GAFI y el GAP, 2015. Money laundering and terrorist financing risks and vulnerabilities associated with gold. www.fatf-gafi.org/topics/methodsandtrends/documents/ml-tf-risks-and-vulnerabilities-gold.html

59 Principios Voluntarios sobre Seguridad y Derechos Humanos, 2000. <http://www.voluntaryprinciples.org>; and UN Basic Principles on the Use of Force and Firearms, 1990. <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/useofforceandfirearms.aspx>

Medidas esenciales

Las siguientes medidas podrán facilitar un seguimiento y una ejecución eficaz de los reglamentos de la extracción de oro artesanal y en pequeña escala.

1. Designar las responsabilidades y los recursos para supervisar la actividad de la ASGM

Se debería designar a uno o varios departamentos gubernamentales, idealmente operando a nivel provincial o local, con la responsabilidad de supervisar la actividad de la ASGM en sus respectivas áreas de trabajo (por ejemplo, el medioambiente, las normas de trabajo), de manera coordinada. Deberán llevarse a cabo inspecciones periódicas y controles aleatorios de la producción, extracción y comercialización de oro en áreas de actividad de la ASGM. Dependiendo de la capacidad disponible, esto podrá incluir métodos técnicos (como muestras de tierra y de agua) para comprobar si estos procesos se adecúan a los reglamentos y las buenas prácticas. Para asegurar que existe la capacidad requerida, deberán asignarse los recursos humanos, financieros y técnicos adecuados (o descentralizarse del gobierno central).

2. Instruir a las personas involucradas en la ASGM acerca del marco reglamentario

El gobierno deberá llevar a cabo actividades de difusión a las comunidades y personas involucradas en la ASGM (incluidas las mujeres, jóvenes y otros grupos que están excluidos por lo general) para

instruirles acerca del marco reglamentario y la posible ejecución de sentencias. La evaluación de necesidades en relación con el acceso a asistencia (descrito en la sección 2.5.2) también podrá ayudar a identificar el apoyo que permite a los mineros obedecer los reglamentos.

3. Ejecutar medidas coercitivas “blandas”

Incluir medidas coercitivas blandas (como las advertencias, las multas, las penas y la revocación de licencias) en el marco reglamentario y empezar a ejecutarlas en áreas que se considere apropiado. Esto se deberá hacer de manera paralela a una educación y asistencia permanente, centrándose en especial en las personas involucradas en la ASGM que emplean las peores prácticas. Los miembros de la comunidad, y en concreto las mujeres y los jóvenes, deberán participar activamente en el proceso de ejecución.

4. Formar y desplegar a los agentes del orden en determinadas áreas

Si el despliegue de agentes del orden (armados) es necesario para asegurar la aplicación de ciertos reglamentos críticos, en primer lugar, habrá que formar a los respectivos agentes. Esto incluirá la formación con respecto a derechos humanos, incluidos los derechos de las mujeres, y en varios aspectos del sector de la ASGM, incluidos los impactos negativos del sector y su importancia para los medios locales de subsistencia y desarrollo. Posteriormente, los agentes podrán ser desplegados en el terreno para ejecutar reglamentos críticos.

Medidas posibles

Además de las medidas anteriores, se podrán llevar a cabo las posibles medidas expuestas a continuación.

- **Usar tecnología de teleobservación**

Se podrá usar la tecnología de teleobservación para supervisar las zonas remotas de actividad de la ASGM a las que sea difícil acceder. Sin embargo, antes de optar por esta posibilidad, se deberá evaluar cuidadosamente la aceptación cultural y las éticas de adoptar esta tecnología.

- **Establecer unidades de inteligencia financiera**

Se podrán establecer o fortalecer las UIF para apoyar la supervisión de la comercialización de oro y su posible uso en actividades delictivas.

- **Establecer mecanismos de seguimiento de la mano de obra infantil basada en la comunidad**

Podrán establecerse los mecanismos de seguimiento de la mano de obra infantil basada en la comunidad para facilitar la identificación de menores que trabajan en la ASGM e investigar el papel que desempeñan en el trabajo y los peligros asociados (véase también la sección 3.2, «Protección de menores en la ASGM»).

Cuadro de texto 20: Las mejores prácticas para el seguimiento y la ejecución de los reglamentos de la ASGM

- Combinar el uso de las iniciativas de seguimiento y ejecución con la formación, instrucción y otras iniciativas para facilitar el cumplimiento de los reglamentos y mejorar las prácticas
- Involucrar a las comunidades locales a supervisar y ejecutar las actividades
- Involucrar a las universidades y a las politécnicas en la supervisión e inspección de la actividad de la ASGM
- Simplificar el proceso de ejecución en la medida de lo posible para garantizar el uso uniforme por parte de los funcionarios pertinentes y la comprensión exacta por parte de las partes involucradas en la ASGM con un nivel de educación más bajo
- Disuadir los sobornos y la corrupción en los funcionarios de supervisión y encargados ofreciéndoles un sueldo decente y cautivarles con los beneficios de la formalización

Cuestiones transversales en la formalización de la ASGM



Esta sección aborda las siguientes cuestiones transversales en la formalización de la ASGM:

- Empoderar y proteger a las mujeres en la ASGM
- Proteger a los menores en la ASGM
- Resolver los conflictos entre la ASGM y la minería a gran escala y colaborar con empresas
- La formalización de la ASGM en áreas de conflicto o de alto riesgo
- La formalización de la ASGM en áreas protegidas

Se proporciona una introducción para cada cuestión, seguida de los problemas y consideraciones fundamentales, las posibles medidas y, en algunos casos, las mejores prácticas.

3.1 Empoderar y proteger a las mujeres

Fomentar la igualdad de género a través de la política de formalización podrá ayudar al sector de la ASGM a convertirse en un medio para el desarrollo sostenible. Los factores de identidad, como el sexo, el origen étnico, la edad y la procedencia, pueden afectar a la efectividad de las iniciativas del gobierno en la ASGM. Esto podrá prolongar o agravar las desigualdades de género o desequilibrios de poder, dependiendo de las normas de género para las mujeres, hombres, niños y niñas.

Investigar los factores de identidad entre las personas involucradas en la ASGM podrá ayudar a entender los riesgos relacionados con el género, desarrollar medidas de mitigación e identificar oportunidades para fomentar la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres. Esto supone comprender la diferencia entre sexo y género para los mineros artesanales y sus comunidades:

- Por *sexo* se entiende las diferencias biológicas y psicológicas entre machos y hembras. *Sexo no corresponde a género.*
- Por *género* se entiende el comportamiento, creencias, actitudes y valores sobre las mujeres, los hombres, los niños y las niñas que poseen los diferentes grupos sociales y culturales y los diversos roles y responsabilidades de género que los grupos sociales y culturales creen que son apropiados para ellos. *Género no corresponde a sexo. El género no equivale al empoderamiento de la mujer.*

El género es una variable socioeconómica esencial que hay que tener en cuenta en el diseño, la aplicación, la supervisión y la evaluación de las estrategias de formalización de la ASGM. Esto supone no solo emprender esfuerzos para empoderar y proteger los derechos humanos de las mujeres y los hombres, si no también considerar las intersecciones de los factores demográficos, políticos y económicos, como la clase, raza, nivel de

pobreza, grupo étnico y edad.⁶⁰ Las intervenciones y acciones que no justifiquen suficientemente los aspectos de género podrán crear una serie de efectos indeseados y negativos en los derechos humanos y el desarrollo.

La *igualdad de género* es un Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS 5) por derecho propio y es fundamental para lograr la reducción de la pobreza y el desarrollo sostenible. Esto significa que las mujeres y los hombres gozan de los mismos derechos y tienen acceso equitativo a sus plenos derechos humanos y contribuyen al desarrollo político, económico, social y cultural, incluido en el sector de la ASGM.

Problemas y consideraciones

Comparado con el sector de la minería industrial, la participación de las mujeres en la minería artesanal y de pequeña escala es significativamente mayor que va desde 15 a 90% (ASM) en comparación con el 6 al 10% en escalas de producción más intensivas de capital y más grandes (LSM).⁶¹ En la mayoría de las comunidades de ASGM existen diferencias y desigualdades entre mujeres y hombres en relación con sus responsabilidades, actividades, división del trabajo, acceso a las fuentes y control sobre ellas, oportunidades de toma de decisiones y participación política que se les asignan.

El potencial que ofrece la ASGM para proporcionar resultados de desarrollo equitativo para mujeres y hombres depende de:

- Si el acceso a los recursos y beneficios y el control sobre estos obtenidos de la ASGM que tienen mujeres, hombres, niños y niñas son diferentes a lo largo de la cadena de suministros de la ASGM
- La medida en la que los riesgos relacionados con la ASGM contribuyen a efectos diferenciados en función del género
- La forma en la que las normas, las creencias, los valores y estructuras y procesos supranacionales (incluidos aquellos facilitados por las políticas vigentes, los marcos jurídicos e institucionales) mantienen, refuerzan o desafían las desigualdades de género predominantes⁶²

El sector de la ASGM plantea problemas y oportunidades complejos para los gobiernos, comunidades y las partes interesadas que intentan garantizar que los beneficios se repartan de manera equitativa entre mujeres y hombres.

60 Canadian International Resources and Development Institute (CIRDI), 2018A. Igualdad de género en la extracción de oro artesanal y en pequeña escala. Material didáctico para un breve curso de la Cooperación Económica Asia-Pacífico (CEAP). (Universidad de Columbia Británica, el Canadá).

61 Hinton, 2017. Presentación de OCDE.

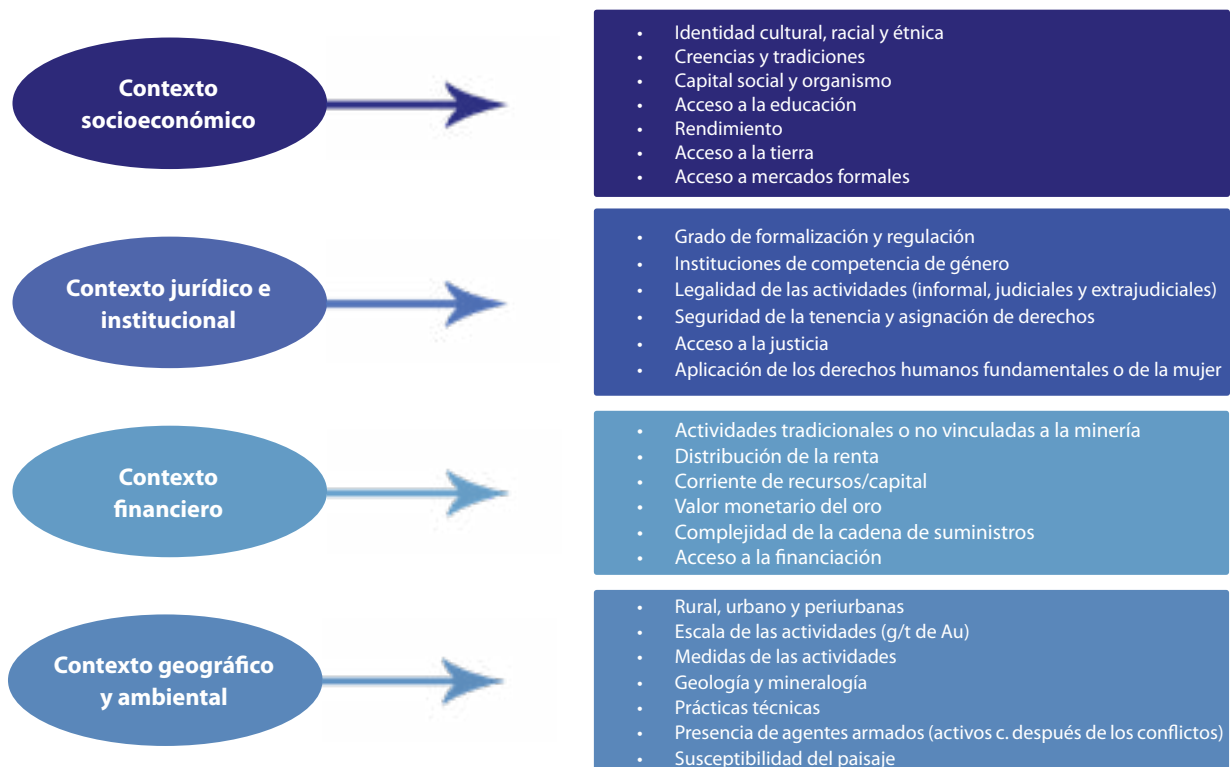
62 CIRDI, 2018B. Estrategia del programa de transformación de la minería artesanal y de pequeña escala (ASM). (Universidad de Columbia Británica, el Canadá).

De conformidad con las dimensiones de formalización tratadas en la sección 1, los contextos socioeconómico, jurídicos, institucionales, financieros, geológicos y

ambientales interactúan para afectar la función de las mujeres en la cadena de suministros de la ASGM (véase el gráfico 7 más adelante).

Gráfico 7. Principales determinantes de las realidades de las mujeres en la ASGM

Principales determinantes de las realidades de las mujeres en la ASGM



Principales determinantes de las realidades de las mujeres en el sector de la extracción de oro artesanal y en pequeña escala (ASGM). Adaptado de Hinton y otros (2003), preparado por Dales y Brambilla (2018) del Instituto Canadiense Internacional de Recursos y Desarrollo (CIRDI, por sus siglas en inglés).

El siguiente recuadro proporciona un ejemplo de Birmania que ilustra cómo las normas culturales y los factores relacionados con la identidad afectan a la posición de las mujeres en el sector de la ASGM.

Cuadro de texto 21: Las mujeres en Birmania en el sector de la ASGM

Birmania se ha visto envuelta en conflictos con grupos insurgentes étnicos durante más de 70 años. Se ha desplazado a más de 100 000 personas a causa de la violencia en el norte del estado de Kachin, una zona de extracción de oro conocida. Las industrias extractivas en Birmania han contribuido de manera considerable al comercio y representan más del 50 % de los valores de las exportaciones totales en la última década.

En el estado de Kachin, donde tiene lugar más del 40 % de la minería, el sector es altamente informal. Las mujeres constituyen la mitad de la mano de obra de la ASGM, por lo general transportan y limpian el oro, participan en la amalgamación del mineral en bruto y cogen agua para beber, limpiar y cocinar. En consecuencia, las mujeres se han visto expuestas de manera crónica al mercurio. Los riesgos de exposición para las poblaciones vulnerables, incluidos los menores y las mujeres, contribuyen a efectos nocivos en la salud.*

Las tensiones culturales se ven agravadas por las violencias selectivas contra las mujeres y niñas, lo que puede perpetuar la discriminación, el prejuicio, yaumenta la vulnerabilidad. Los riesgos por cuestión de género en Kachin también se ven afectados por los conflictos étnicos y la discriminación de las minorías, como la tribu Lisu Hill. A las mujeres, que se les considera «portadoras y protectoras de la cultura», se les culpa por lo que se considera la desaparición de los valores culturales, que pueden servir de barrera para darse cuenta de los derechos de las mujeres y la igualdad de género en Birmania, incluido el proceso de formalización.

* Véase: Oxfam, 2017. Life on hold. Experiences of women displaced by conflict in Kachin State, Myanmar. <https://www.trocaire.org/sites/default/files/resources/policy/life-on-hold-trocaire-oxfam-2017.pdf>

Mientras que las mujeres tienen diversos problemas en este sector, la ASM, sin embargo, podrá proporcionar un punto de apoyo económico.⁶³ De hecho, en muchos países, la mayoría de las mujeres que participan en el sector de la ASGM quieren procurarse un medio de vida tal y apoyar la formalización para facilitar su participación. Esto queda ilustrado en el recuadro de a continuación con un ejemplo de la República Democrática del Congo.⁶⁴

Cuadro de texto 22: Las mujeres en el sector de la ASGM de la República Democrática del Congo

En Nyambibwe, una ciudad minera en Kivu Sur, un grupo de mujeres conocido como «Shashulere» desempeña un rol importante en el comercio de minerales local. Las Shashulere ejercen de intermediarias entre los compradores de minerales y los mineros artesanales. Cuando un comprador de minerales quiere adquirir cierta cantidad de minerales les proporcionan a las Shashulere suficiente dinero para ir a la mina y realizar la compra. A cambio de su trabajo como intermediarias, los compradores de minerales les dan a las Shashulere 5 dólares estadounidenses.

Las Shashulere tienen muchas dificultades para mantener su posición y no están reconocidas como parte interesada legítima puesto que no operan en el dominio oficial y se les considera mineras ilegales. A pesar de esto, han adoptado medidas profesionales para garantizar su sustento. Han creado una nueva asociación y la han registrado a nivel provincial. También han establecido alianzas políticas estratégicas y han negociado para participar como partes interesadas en el proceso de formalización.

63 Labonne, B., 1996. Artisanal mining: an economic stepping stone for women. *Nat. Resour. Forum* 20 (2), 117–122.

64 Bashwira, M. R., Cuvelier, J., Hilhorst, D., & van der Haar, G., 2014. Not only a man's world: Women's involvement in artisanal mining in eastern DRC. *Resources policy*, 40, 109-116.

Por último, los esfuerzos para promover la igualdad de género deberán adoptar un planteamiento basado en los derechos humanos. La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDCM) es uno de los tratados internacionales básicos sobre los derechos humanos que se centra en la mujer. Basándose en los principios de igualdad y no discriminación, la Convención trata de conseguir la igualdad sustantiva, tanto en la legislación como en la práctica. La CEDCW estipula obligaciones vinculantes para los Estados Partes para que:

- Eliminen todas las formas de discriminación contra la mujer
- Mejorar la posición *de facto* de la mujer
- Abordar barreras culturales y estructurales para la igualdad, incluidos los roles de género dominantes y los estereotipos.

En el anexo 2 se entrega una lista de verificación para incorporar la igualdad de género a la estrategia de formalización de la ASGM, y en concreto aborda las obligaciones de la CEDCW.

Medidas posibles

Las siguientes medidas podrán empoderar y proteger a las mujeres en la ASGM.

• Investigar las posiciones de las mujeres en el sector de la ASGM

Identificar el perfil, función, posición, motivos, problemas, oportunidades y acceso de las mujeres a los bienes valiosos (por ejemplo, tierras, herramientas, grupos mineros, capital, mercados) en el sector de la ASGM como parte del panorama nacional de la ASGM. También identificar riesgos y oportunidades por motivos de género dentro de las comunidades de ASGM. El Manual de Instrucciones para la Evaluación rápida del Banco Mundial aporta directrices detalladas para el género en el sector de la ASGM⁶⁵ y la Metodología de Investigación de la ASGM socioeconómica de UNITAR.

• Abordar los factores fundamentales de la vulnerabilidad de las mujeres

Basado en la investigación, hay que abordar los factores fundamentales de la marginalización económica de las mujeres y los problemas que afrontan en el sector de la ASGM, de conformidad con las normas internacionales de trabajo. Eliminar las condiciones propicias para la violencia sexual y en razón del género contra las mujeres y niñas en

la ASGM (véase también la sección 3.4 en áreas de conflicto o de alto riesgo).

• Facilitar el liderazgo y la participación en la toma de decisiones de las mujeres

Facilitar el papel de liderazgo de las mujeres y su participación en la toma de decisiones en las entidades de la ASGM y en los debates de políticas relacionadas con las ASGM de conformidad con un enfoque basado en los derechos humanos. Permitir a las mujeres establecer sus propias entidades para facilitar la producción o representar sus intereses (véase la sección 2.2).

• Facilitar los derechos de las mujeres y eliminar la barreras jurídicas

Facilitar los derechos económicos de las mujeres y el acceso a un puesto de trabajo decente, incluido el trabajo, la tierra, la herencia, y los derechos de propiedad. Esto incluye eliminar las barreras jurídicas a la participación de las mujeres en el sector.

• Facilitar a las mujeres el acceso a la formación

Facilitar un mejor acceso a una formación técnica y profesional a las mujeres para permitirles especializarse como personas involucradas en la ASGM y evolucionar en la cadena de suministros de la ASGM (por ejemplo, convirtiéndose en comerciantes u orfebres). Del mismo modo, si fuera necesario, facilitar una formación profesional a las mujeres que están explotadas en el sector de la ASGM y desean procurarse un medio de vida alternativo.

• Facilitar y promover el acceso de las mujeres a la financiación

Facilitar el acceso de las mujeres a la financiación tal y como se señala en la sección 2.5.1.

• Racionalizar los reglamentos de la ASGM con CEDCW

Formular los planes de acción nacional del CEDCW en colaboración con el PAN de la ASGM para promover la igualdad de género y los derechos humanos fundamentales en el sector de la ASGM (véase el cuadro 7 en la sección 5.5).

• Aumentar la competencia sobre cuestiones de género en las instituciones públicas

Establecer un grupo de trabajo sobre cuestiones de género (que podría simplemente incluir todos los miembros del mecanismo de coordinación del PAN) para orientar el fomento de las competencias sobre cuestiones de género en las instituciones públicas a través del fomento de la capacidad y la sensibilización. El grupo de trabajo podrá asegurar que el género se incorpora y aborda de manera adecuada como un tema transversal a lo largo de la estrategia de formalización y el PAN.

65 Eftimie, A.; Heller, K.; Strongman, J.; Hinton, J.; Lahiri-Dutt, K.; Muteri, N., 2012. Gender Dimensions of Artisanal and Small-Scale Mining: A Rapid Assessment Toolkit (World Bank). <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/2731>

3.2 Proteger a los menores en la ASGM

No hay disponibles datos estadísticos fiables sobre el trabajo infantil en la minería, pero se han hallado casos en todas las regiones del mundo. La OIT ha estimado que más de un millón de menores participan en la minería y canteras.⁶⁶ En algunos países, se estima que entre el 20 y el 50 % de la fuerza laboral en las minas de oro consta de menores.⁶⁷

Dependiendo del contexto y sus edades, los menores (que se definen como las personas menores de 18 años⁶⁸) participan en una gran variedad de actividades relacionadas con la minería.⁶⁹ Los más mayores (entre 15 y 17 años) participan en el manejo manual y el transporte del oro desde los sitios de excavación a los sitios de procesamiento, así como actividades de procesamiento, incluido el tratamiento con mercurio. Los más jóvenes (entre 10 y 14 años) suelen llevar a cabo los recados en los alrededores de la mina. Mientras que las niñas mayores pueden participar en llevar el oro o en el aplastamiento manual y en la criba, la mayoría de las niñas que trabajan en las minas venden comida u otros objetos que se venden rápido como un equipamiento de minería.

Muchas de estas tareas incluyen un trabajo físico y o de especial dureza, que por lo general se desempeñan durante largas horas y en condiciones de trabajo duras (incluido el frío o calor extremo y exposición a polvo y gases). Entre las consecuencias que tiene para la salud se puede incluir el dolor muscular, rigidez, dolor de espalda, lesiones cutáneas, falta de apetito, y trastorno del sueño, y en los peores casos, peligro de muerte causada por la amenaza del colapso de las minas subterráneas.⁷⁰ Por estos motivos, se considera a la ASM «una de las peores formas de trabajo infantil». Específicamente, puede «dañar la salud, la seguridad y la moralidad de los menores», que es uno de los indicadores en el Convenio N° 182 de la OIT sobre las

peores formas de trabajo infantil. Sin embargo, otros han argumentado que la participación de los menores en el sector se ve reflejada en la agricultura y facilita la educación y el desarrollo local.⁷¹

Problemas y consideraciones

El trabajo infantil es una cuestión compleja que requiere un enfoque múltiple que se extienda mucho más allá de la formalización del sector. La diversidad de la cuestión por los países queda ilustrada con los siguientes dos estudios sobre Filipinas y Sierra Leona.

Los estudios sobre la participación de menores en el sector de la ASGM en Filipinas y Sierra Leona ilustran la diversidad del sector, así como la importancia de investigar la función de los menores y sus motivos. Además, enfatiza el hecho de que en muchos casos el trabajo infantil en la ASGM se lleva a cabo de manera voluntaria y no debería compararse con el trabajo forzoso. De conformidad con el artículo 12 de la Convención sobre los Derechos de los Niños, en vez de percibir a los menores como víctimas pasivas de la sociedad, sería más apropiado considerarlos como los conductores activos del cambio social que realizan un análisis racional de su situación para obtener un sustento, perseguir su desarrollo personal y escapar de la pobreza.

Human Rights Watch también documentó la importancia de emplear los ingresos que ganaban los menores en la ASGM para recibir una educación.⁷² Es más, el Consejo Internacional para la Minería y los Metales y el Banco Mundial han advertido que es poco probable que cese el trabajo infantil en el sector de la ASM a no ser que mejore el acceso a la educación y existan oportunidades alternativas para crear ingresos en zonas empobrecidas y ricas en minerales. Por lo tanto, es importante considerar cada uno de los casos de la participación de menores en el sector su único contexto local y abordar varias dimensiones de desarrollo basados en este análisis.

66 This 2005 figure is taken from: ILO, 2005. Minors Out of Mining - Partnership for global action against child labour in small-scale mining. However, the figures today are likely higher as ASM has been growing steadily since the time of this estimation.

67 ILO, 2006. Child labour in gold mining: The problem. https://www.ilo.org/ipec/Informationresources/WCMS_IPEC_PUB_4146/lang--en/index.htm

68 La Convención sobre los Derechos de los Niños define al menor como una persona menor de 18 años, a no ser que las leyes de un país en concreto establezca la mayoría de edad a una edad más temprana.

69 Human Rights Watch, 2011. A Poisonous Mix Child Labour, Mercury, and Artisanal Gold Mining in Mali. <https://www.hrw.org/report/2011/12/06/poisonous-mix/child-labor-mercury-and-artisanal-gold-mining-mali>

70 The Centre for Research on Multinational Corporations (SOMO), 2015. Gold from children's hands. Use of child-mined gold by the electronics sector. <https://www.somo.nl/wp-content/uploads/2015/11/Gold-from-children's-hands-5.pdf>

71 O'Driscoll, D., 2017. Overview of child labour in the artisanal and small-scale mining sector in Asia and Africa. <https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/handle/123456789/13355>

72 Human Rights Watch, 2015. "What ... if Something Went Wrong?" Hazardous Child Labor in Small-Scale Gold Mining in the Philippines. New York: Human Rights Watch. <https://www.hrw.org/report/2015/09/29/what-if-something-went-wrong/hazardous-child-labor-small-scale-gold-mining>

Cuadro de texto 23: El trabajo infantil en el sector de la ASGM en Filipinas

Se estima que hay 2.1 millones de menores que participan en el trabajo infantil en Filipinas. Entre ellos, el 58 % trabaja en agricultura y el 35 % trabaja en el sector de servicios, mientras que la industria, que incluye la minería y la explotación de canteras, representa el 7 %.*

El estudio encargado por OIT en 2000 estimó que 18 957 menores trabajaban en 45 sitios de ASGM. Se informó de que participaban en trabajos de perforación de pozos; haciendo túneles, en plantas flotantes y en el lavado de oro; transportando; en la minería de compresión; operando molinos de bolas; y en el tratamiento con mercurio.** Los menores que participaban en el sector de la ASGM en Filipinas se quejaban de que sufrían dolor muscular y rigidez, dolor de espalda, lesiones cutáneas, falta de apetito y trastorno del sueño.***

Los menores que participaban voluntariamente en la ASGM, en la mayoría de los casos lo hacían con la intención de ayudar a sus padres o para mantenerse a sí mismos.** Algunos menores han abandonado sus estudios para centrarse en su trabajo en las minas, lo que ha supuesto un aumento de la tasa de deserción escolar. También se ha informado de casos de menores que se han visto envueltos en las drogas y en las relaciones sexuales comerciales mientras estaban en las minas, que es otra de las peores formas de trabajo infantil. La ASGM en Filipinas es una actividad impulsada por la pobreza que supone la participación de la población rural en zonas remotas que dependen de la minería para su sustento.****

Para abordar la cuestión, el Departamento de Trabajo y Empleo toma la iniciativa de hacer cumplir las leyes de Filipinas sobre la eliminación del trabajo infantil. Además está implementando el Programa de Filipinas contra el Trabajo Infantil en colaboración con el Comité Nacional contra el Trabajo Infantil. El objetivo del programa es retirar a 1 millón de menores del trabajo infantil a más tardar en 2025, incluida la ASGM.

* Oficina Nacional de Estadística de Filipinas, 2012. 2011 Estudio sobre los menores. (OIT).

** OIT, 2000. In-depth study on the worst forms of child labor in mining and quarrying industries in the Philippines.

*** N. Jennings, 1999. Child labour in small-scale mining: Examples from Niger, Peru & Philippines. (OTI). <https://ideas.repec.org/p/ilo/ilowps/993346813402676.html>

**** Bantoxics!, 2011. The Price of Gold: Mercury Use and Current Issues Surrounding ASGM in the Philippines.

Cuadro de texto 24: El trabajo infantil en el sector de la ASGM en Sierra Leona

En Sierra Leona, los menores desempeñan un papel integral a la hora de contribuir a la supervivencia de la familia, tanto a nivel económico como en cuanto a garantizar la seguridad alimentaria. De hecho, el 51 % de los menores entre 5 y 14 años están trabajando, 67 % asisten a la escuela, y el 43 % compagina el trabajo y la escuela. *

En virtud de su proyecto PAN, Sierra Leona realizó un estudio de campo, con el apoyo de UNITAR, para desarrollar un resumen del sector de la ASGM, que incluía el papel que desempeñaban los menores en el sector.** Se observó que los menores estaban presentes en una serie de minas y que mayoritariamente vendían comida a los mineros y acompañaban a sus madres mientras estaban trabajando. En unas cuantas minas que visitaron, los menores se dedicaban a actividades de la ASGM, sobre todo ayudando a sus padres en tareas como llevar el agua, limpiar el oro y cribar concentraciones de oro. En contraposición a otros países de la región, no se observó a los menores trabajando en minas de roca dura o en pozos de extracción profundos, o participando en la amalgamación del mercurio. Aún así, los menores en las minas de oro de aluvión de Sierra Leona afrontan problemas de salud significativos, incluida la malaria, debido a la proximidad de ríos y agua estancada en minas sin rehabilitar o tierras agotadas.

Cuando se les preguntó acerca de sus motivos para dedicarse a la ASGM, los menores explicaron que participaban tras el horario lectivo para ganar dinero adicional para ayudar a sus padres a pagar sus gastos de matrícula. Los cacicazgos y las autoridades comunitarias expresaron sus preocupaciones sobre la participación de menores en este trabajo debido a las amenazas para la salud, pero también reconocieron la importancia del ingreso de dinero adicional para la educación y otros gastos de la familia.

* Bureau of National Labour Affairs, 2016. 2016 findings on the worst forms of child labour. <https://www.dol.gov/agencies/ilab/resources/reports/child-labor/sierra-leone>

** Sierra Leone Environment Protection Agency, 2018. The ASGM Overview of Sierra Leone.

El siguiente recuadro analiza el enfoque de la OIT para abordar el trabajo infantil en el sector de la ASGM.

Cuadro de texto 25: El enfoque de la OIT para abordar el trabajo infantil en el sector de la ASGM

- Desde 2015, la OIT ha estado implementando el Caring Gold Mining Project para ayudar a reducir el trabajo infantil y mejorar las condiciones laborales en la ASGM. Esto implica convocar a los grupos de interés para desarrollar e aplicar estrategias a nivel mundial y en los países seleccionados (Ghana y Filipinas). El proyecto se centra en cuatro áreas:
- Aplicar las políticas a través de planes de acción y mejorar la aplicación de las leyes
- Mejorar el acceso de las comunidades de la ASGM a programas de protección social
- Mejorar la supervisión del trabajo infantil y las condiciones laborales en la cadena de suministros de la ASGM
- Reforzar las redes mundiales para divulgar las buenas prácticas en el trabajo infantil en la ASGM
- La OIT también ha adoptado un enfoque integrado basado en la zona (IABA, por sus siglas en inglés), que se dirige a todas las formas de trabajo infantil en una comunidad, zona, o área delimitada geográficamente que se haya seleccionado. El enfoque señala que centrarse en la eliminación del trabajo infantil en uno o en un número limitado de sectores destinatarios podría conllevar «un efecto de desplazamiento» en el que los menores acabarían en una situación laboral aún más clandestina y peligrosa que a las que estaban dirigidas.
- El enfoque incluye intervenciones para:
- Reforzar la capacidad de la comunidad para gestionar los riesgos y abordar las necesidades de sus miembros más vulnerables
- Mejorar la capacidad de los gobiernos nacionales y locales para la prestación de servicios sociales y la coordinación con los empleadores, los trabajadores y las organizaciones de la sociedad civil
- Crear un entorno propicio a escala de las zonas destinatarias a través de la sensibilización y el apoyo para la formalización
- Desarrollar las herramientas de formación y supervisión y poner en marcha sesiones de formación y fomento de la capacidad
- Adoptar o adaptar las políticas y planes de acción nacionales/sectoriales del trabajo infantil y su aplicación
- Apoyar las asociaciones y cooperativas mineras, incluso mediante los esfuerzos de los sindicatos para llegar a la economía rural e informal
- Apoyar las estrategias para integrar las cuestiones de trabajo infantil en los planes gubernamentales a escala subnacional y en los presupuestos (distritos, provincias) y en los planes de protección de menores del gobierno local.

Basándose en la experiencia de la OIT, el desafío principal del trabajo infantil en la ASGM es la aplicación de la legislación y las políticas relacionadas con el sector. A pesar de que sea importante enfocar el aspecto del suministro, implicar a las comunidades en el proceso de transición y solicitud de mejores condiciones para los menores es esencial. Entre los desafíos adicionales, se destacan las fuentes de ingresos viable y sostenibles para los menores y sus familias, así como un acceso eficaz a la educación.⁷³

La guía de la OCDE de Debida Diligencia también aborda el tema del trabajo infantil en la ASGM. Los gobiernos y las empresas que aspiran a adoptar la Debida diligencia pueden considerar el enfoque de la OECD, centrado en identificar y erradicar las peores formas de trabajo infantil en la ASGM y descrito con mayor detalle en el recuadro 26.

Cuadro de texto 26: Enfoque de la OCDE para combatir las peores formas de trabajo infantil en el sector de la ASM*

La Guía de debida diligencia de la OCDE recomienda a las empresas en cualquier fase de las cadenas de suministro de minerales a comprometerse a erradicar las peores formas de trabajo infantil de las cadenas de suministro. La guía ofrece una orientación a las empresas sobre las acciones prácticas, tales como:

- Etapa 1. Establecer sistemas de gestión empresarial fuertes
- Etapa 2. Identificar y evaluar los riesgos, incluyendo las peores formas de trabajo infantil
- Etapa 3. Diseñar e implementar una estrategia para responder a los riesgos identificados
- Etapa 4. Realizar una auditoría independiente por parte de terceros de las prácticas de fundición/refinería
- Etapa 5. Informar anualmente sobre la debida diligencia en la cadena de suministros en cuanto a las peores formas de trabajo infantil

* Ver OCDE, 2017. Medidas prácticas para las empresas para identificar y enfrentar las peores formas de trabajo infantil en las cadenas de suministro.

73 El Convenio sobre las Peores Formas de Trabajo Infantil (Artículo 7(2) (c)) obliga a los países a asegurar a todos los niños que hayan sido librados de las peores formas de trabajo infantil el acceso a la enseñanza básica gratuita y, cuando sea posible y adecuado, a la formación profesional.

Medidas posibles

Se pueden tomar las siguientes medidas para proteger a los menores en la ASGM.

Investigar el papel de los menores en la ASGM

Investigar i) la escala de trabajo infantil en el sector nacional de la ASGM, las actividades en las que participan (y cualquier división del trabajo por edades), y las respectivas amenazas para la salud a las que están expuestos (esto podría compararse a continuación con las principales vulnerabilidades de los menores de diferentes grupos de edad, que se puede encontrar en la Matriz de Vulnerabilidad del Manual de Instrucciones de los Derechos de los Niños y Minería de UNICEF);⁷⁴ ii) los motivos de los menores y de sus padres para participar en el sector, su importancia para los ingresos de la familia y del desarrollo local, y su posición en el contexto social, cultural y económico más amplio del trabajo (infantil) y desarrollo; y iii) el acceso de los menores a la educación y modalidades de empleo más seguras, y fuentes alternativas disponibles de ingresos para la familia.

Tomar una decisión nacional sobre la participación de los menores en la ASGM

Basado en la investigación descrita anteriormente, y en consulta con los respectivos menores, padres, comunidades y otros grupos de interés, tomar una decisión nacional sobre la participación deseada de los menores en el sector (por ejemplo, «debería estar prohibido que los menores participen en prácticas inseguras identificadas» o «debería estar prohibido que los menores participen en cualquier tarea relacionada con el sector de la ASGM»).

Establecer mecanismos de supervisión del trabajo infantil y proporcionar alternativas viables

Para los países que han ratificado los Convenios N° 138 y 142 de la OIT, establecen mecanismos de supervisión del trabajo infantil basado en la comunidad para identificar a menores trabajando en la ASGM. Habrá que retirar posteriormente del sector de la ASGM a aquellos menores que participen en las peores formas de trabajo infantil y proporcionarles alternativas en cuanto a oportunidades de educación y formación profesional, cuando sea posible.

74 UNICEF, 2017. Child Rights in Mining Toolkit. Best practices for addressing children's issues in large-scale mining. https://www.unicef.org/csr/files/FINAL_Child_Rights_and_Mining_Toolkit_060217.pdf

- **Adoptar reglamentos para proteger a los menores de prácticas nocivas en la ASGM**

En el contexto de autorizar y regular la ASGM, hay que adoptar reglamentos para proteger a los menores de prácticas nocivas en la ASGM.

Cuadro de texto 26: Mejores prácticas para proteger a los menores en la ASGM

- Implicar a las comunidades de la ASGM, incluyendo a los menores y a sus padres, al proceso de transición de los menores de las prácticas peligrosas de la ASGM (o del sector) hacia otras actividades
- Explorar acuerdos flexibles que permitan a las y los jóvenes combinar un trabajo seguro a tiempo parcial en la ASGM con la escuela, en el caso de países que no sean miembros de las convenciones 138 y 142 de la OIT
- Facilitar el acceso de las comunidades de la ASGM a programas de protección social
- Adoptar e integrar un enfoque integrado y basado en varias áreas (IABA) que dirigido hacia todas las formas de trabajo infantil en una comunidad, una zona o un espacio geográficamente definido seleccionados, de modo a evitar los efectos de desplazamiento
- Integrar las preocupaciones acerca del trabajo infantil en el sector de la ASGM en los planes y presupuestos subnacionales existentes de protección infantil del gobierno

3.3 Gestión del conflicto entre la ASGM y la LSM y participación empresarial

La competencia entre las operaciones de la ASGM y la LSM es frecuente a nivel mundial y, a menudo, puede generar conflictos. Dichos conflictos pueden obstaculizar la asignación de tierras para las personas involucradas en la ASGM, su reconocimiento jurídico y, posteriormente, la formalización del sector. Sin embargo, dado que las personas involucradas en la ASGM suelen operar cerca de la superficie y las operaciones de la LSM generalmente se llevan a cabo bajo tierra, el conflicto puede evitarse. De hecho, si se asigna suficiente tierra para la ASGM (ver la sección 2.1) y la convivencia se gestiona bien, las compañías de la LSM también pueden constituir potencialmente partes interesadas importantes que pueden apoyar el proceso de formalización de la ASGM.

Problemas y consideraciones

El conflicto entre la ASGM y la LSM puede deberse por varios factores. En la mayoría de los casos, surge cuando una operación de la LSM se interesa por un área en la que actualmente explotan mineros de la ASGM.⁷⁵ En tales situaciones, los mineros de la ASGM suelen ser los primeros en descubrir el depósito de oro. Sin embargo, a menudo luchan por reclamar su derecho de descubridor ya que no están formalizados y no tienen acceso al catastro minero que otorga el título requerido. Por otro lado, las compañías de la LSM, a menudo disfrutan del apoyo del gobierno anfitrión, que tiene un claro incentivo financiero para apoyarlas.⁷⁶

En otros casos, los mineros de la ASGM pueden crear concesiones de la LSM establecidas, ya sea en la etapa de exploración o extracción. Dichos mineros pueden ser mineros emigrantes oportunistas o ciudadanos locales que consideran que la compañía de la LSM está invadiendo su tierra natal. En consecuencia, la presencia de mineros de la ASGM y asociaciones negativas relacionadas pueden causar conflictos o daños de reputación para las compañías de la LSM. Las preocupaciones sobre la reputación juegan un papel importante para las empresas de la LSM, y en muchos casos pueden considerarse más importantes que la competencia por los recursos.

En caso de conflicto, las compañías de la LSM suelen elegir una de las siguientes cuatro opciones:

1. Tolerar la presencia de actividad informal de la ASGM, siempre que no invada ni afecte sus operaciones
2. Tratar de dispersar a los mineros de la ASGM llamando a las fuerzas de seguridad públicas o privadas
3. Tratar de adquirir operaciones de ASGM (comprando hoyos/pozos mineros y/o empleando a algunos de los mineros)
4. Establecer una relación sostenible con los agentes de la ASGM

La experiencia ha demostrado que normalmente la segunda y tercera opción no funcionan bien. De hecho, si la pobreza es lo suficientemente grave y las ganancias potenciales de la ASGM son lo suficientemente elevadas, los mineros continuarán con la actividad minera,

⁷⁵ Las compañías de LSM a menudo ingresan al área después de compañías de exploración más pequeñas y es posible que no consulten con la comunidad de ASGM antes de comenzar sus operaciones.

⁷⁶ A menudo crea desconfianza desde el principio. Estos son generalmente impuestos y regalías que se cobran a las compañías de LSM. Sin embargo, en algunos casos, los acuerdos informales son entre las compañías de LSM y políticos individuales (ver Geenen, S., 2015. African artisanal mining from the inside out. Access, Norms and Power in Congo's Gold Sector).



normalmente bajo condiciones precarias. Ir tras dichas opciones puede dar lugar a costes financieros y de reputación a largo plazo. La primera opción es la más común y suele ser llevada a cabo por mineros de la ASGM que operan en los depósitos menos viables.⁷⁷ Si bien esta opción puede ayudar a mitigar el conflicto en cierta medida (y especialmente en el corto plazo debido a que el oro es un recurso limitado), a menudo no es una solución sostenible.

Evidentemente, la mejor opción es iniciar un proceso de búsqueda de consenso, una herramienta poderosa que no solo resuelve conflictos y evita el incremento de violencia, sino que también refuerza las relaciones entre los accionistas y consigue recursos de explotación óptimos a través de la creación de una situación mutuamente beneficiosa.

En vista a la creciente conciencia del consumidor y la presión por la Responsabilidad Social Corporativa (RSC) en el sector extractivo, la participación positiva con la ASGM puede ayudar a las compañías de la LSM a obtener su licencia social para operar. Esto también implica comprometerse con las comunidades locales y estimular el desarrollo local, que puede requerirse o al menos promoverse a través de códigos y normas

77 Hilson, G., Maponga, O., 2004. How has a shortage of census and geological data inhibited the regularization of artisanal and small-scale mining? *Natural Resources Forum* 28(1): 22-33.

nacionales e internacionales aplicables.⁷⁸ También puede haber intereses comerciales más directos para que las compañías de LSM se involucren positivamente con las personas involucradas en la ASGM.⁷⁹ Por ejemplo, una vez formalizadas, las compañías de la LSM pueden subcontratar entidades de la ASGM para trabajar en ciertos depósitos o llevar a cabo actividades específicas. En Filipinas, una empresa de la LSM ha permitido a mineros de oro a pequeña escala minar legalmente en la propiedad de la compañía a cambio de derechos exclusivos para comprar los relaves a partir de la concentración de gravedad.⁸⁰

En gran medida, las empresas de la LSM normalmente poseen una amplia experiencia y conocimiento que pueden utilizarse para facilitar el proceso de formalización. El siguiente cuadro de texto proporciona un ejemplo de la gestión de conflicto entre la ASGM y la LSG en Ghana, que hizo uso de la combinación de las opciones 1 y 4 presentadas anteriormente.

78 Más información sobre normas y códigos internacionales en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/148081468163163514/Mining-together-large-scale-mining-meets-artisanal-mining-a-guide-for-action>

79 Se presenta un caso de negocio de compañías de la LSM en *International Council on Mining & Metals*, 2009: 12-16.

80 <http://documents.worldbank.org/curated/en/148081468163163514/Mining-together-large-scale-mining-meets-artisanal-mining-a-guide-for-action>

Cuadro de texto 28: Live and Let's Live – El caso de Abooso Goldfields Limited en Ghana*

Abooso Goldfields (AGL, por sus siglas en inglés) es una empresa de la LSGM que opera en la mina Damang, ubicada en el distrito de Tarkwa en el Oeste de Ghana, zona rica en minerales. La AGL comenzó la expedición a principios de 1990 y extrajo por primera vez oro en 2007. Así como la mayoría de las zonas mineras de Ghana, dicha operación de la AGL en la Mina de Damang fue precedida por las actividades de la ASGM. Los registros de la *Precious Minerals Marketing Corporation* indican que 7 corporativas de la ASGM se registraron debidamente de acuerdo con la Ley de minería de oro en pequeña escala de 1989, antes de emitir la licencia de prospección a AGL en 1990. Las cooperativas de la ASGM poseían licencias que cubrían un área de 155 acres; el último de estos arrendamientos expiró en 1996. Algunos datos sugieren que las operaciones de la ASGM en el área aportaban ventajas geológicas para la AGL. Con el fin de lidiar la convivencia de la ASGM con la LSGM, la AGL creó una iniciativa llamada *Live and Let's live*, que tenía como objetivo acomodar a los mineros de la ASGM en el área del arrendamiento de la empresa siempre y cuando sus operaciones no causaran amenazas a la empresa.

Como paso fundamental, la AGL empezó a formalizar su relación con los mineros al reconocer su existencia. Fue entonces cuando la AGL tuvo una serie de reuniones con los dirigentes de los mineros de la ASGM con el objetivo de ayudarles a formalizarse a través de la formación de grupos y la creación de confianza necesaria para la convivencia. Los líderes de los dos grupos acordaron las reglas clave que regirían su relación y crearían un Comité de Gestión. La membresía del comité fue deliberadamente amplia para escuchar diferentes opiniones y alentar debates abiertos y honestos. No solo incluía agentes de la LSGM y la ASGM sino también a mandatos tradicionales locales, al gobierno local y servicios de seguridad gubernamentales, entre otros. A través de este comité de múltiples partes interesadas, la AGL permitió que los mineros de la ASGM trabajaran en sus tierras de exploración bajo la supervisión de la AGL, durante un periodo de dos años con la posibilidad de ampliarlo dos años más. El comité también acordó que en el eventual caso de que la AGL necesitara con urgencia explotar alguna parte de la concesión, los mineros se trasladarían así como fuera requerido. Con el fin de confirmar el compromiso de la AGL a la iniciativa y asegurar que los mineros de la ASGM trabajaran de manera respetuosa con el medio ambiente, la AGL nombró a un ingeniero de minas retirado que supervisara la actividad de los mineros de la ASGM.

El resultado del método de la AGL fue tildado de exitoso. Alrededor de 1000 mineros de la ASGM se organizaron adecuadamente en una concesión de la AGL por primera vez. Además, las actividades de extracción y procesamiento de los mineros de la ASGM mejoraron de forma significativa, lo que llevó a un aumento de la producción de oro. Sobre la base de esta relación, en el año 2000, la AGL se asoció a la Asociación de Mineros Artesanos y Pequeños de Ghana para donar 18 juegos de réplicas de mercurio amalgamadas para uso de los operadores de las diversas comunidades de captación dentro de la concesión.

* Es importante remarcar que este estudio de caso no tiene por qué reflejar necesariamente la relacional general entre la LSGM y la ASGM en Ghana o en cualquier otra parte del Este de África. Desde aquel momento, las dinámicas de la ASGM han cambiado de manera considerable, en las que se incluye el uso de equipamientos mineros más sofisticados. Para más detalle, ver Aubynn, A. K., 2006. "Live and Let's Live", *The relationship between artisanal/small-scale and large-scale miners in Ghana: The Abooso Goldfields experience*. In: Gavin M. Hilson, Editor, *Small-Scale Mining, Rural Subsistence and Poverty in West Africa*, Practical Action Publishing, Bourton-on-Dunsmore, UK, 227–240; Y Aubynn, A., 2009. Sustainable solution or a marriage of inconvenience? The coexistence of large-scale mining and artisanal and small-scale mining on the Abooso Goldfields concession in Western Ghana. *Resources Policy*, 34 (1-2), 64-70.

El hecho captar a las compañías de LSM para apoyar la formalización de la ASGM también se ha reconocido en el *AMV Private Sector Compact*. El objetivo de *Compact* es incorporar las compañías mineras a los procesos de la AMV y su implementación debería contribuir al fortalecimiento de la licencia social de las compañías para operar. Esto implica seguir un número de principios establecidos en dicho pacto que incluye el apoyo al crecimiento

y formalización de la ASM a través de estrategias de colaboración.⁸¹

81 Más información sobre AMV Private Sector Compact en: *AMV Private Sector Compact*, 2017. Addis Ababa: African Minerals Development Centre (AMDC). URL: https://www.uneca.org/sites/default/files/PublicationFiles/africa_mining_vision_compact_full_report.pdf

Medidas posibles

Las siguientes medidas pueden llevarse a cabo con el fin de gestionar el conflicto entre la ASGM y LSM y desarrollar proyectos.⁸²

- **Designar una tercera parte neutral para mediar**

En casos en los que exista tensión entre la LSM y la ASGM, designar a un tercero para que actúe como facilitador/mediador. Debido a que el gobierno suele ser responsable de asignar derechos mineros a las operaciones de la LSM y la ASGM, también debe ser responsable de garantizar y proteger el acceso a los minerales. Por este motivo, el gobierno está en condiciones para servir como facilitador/mediador. Sin embargo, en casos en los que la capacidad del gobierno sea demasiado limitada para manejar conflictos entre la ASGM y la LSM, las partes interesadas, así como ONG, líderes comunitarios, autoridades consuetudinarias u organizaciones de desarrollo podrán asumir el papel de facilitador/mediador.

- **Establecer un mecanismo de compromiso entre la ASGM y la LSM**

Ponerse en contacto con los mineros de la ASGM, las compañías de la LSM, las comunidades locales y otros grupos de interés pertinentes desde el principio y durante el proceso de formalización. Con el fin de institucionalizar el diálogo, se puede establecer un mecanismo de participación de los grupos de interés. Se puede tratar de un mecanismo formal, como el Comité de administración ya mencionado en el estudio de caso de Ghana, o un mecanismo más informal en función de la capacidad y naturaleza de los grupos de interés involucrados.

- **Captar a compañías de la LSM para asistencia y apoyar la formalización**

Desarrollar una asociación entre el gobierno y las compañías de la LSM con el fin de unir los recursos para abordar intereses comunes en la formalización de la ASGM. Las empresas cercanas a las operaciones de la ASGM, ya estén en conflicto o no, podrían participar para brindar asistencia a las operaciones de la ASGM. Esto podría abordar las prácticas de salud ocupacional, seguridad y de medio ambiente; técnicas mejoradas de extracción y procesamiento; o la facilitación al acceso de plantas de procesamiento o mercados (ver la sección 2.5). Las compañías de la LSM también pueden guiar a los agentes de la ASGM en el desarrollo de sus negocios, a través de la formación de una estructura de organización sólida y de la implementación del

proceso de formalización. En algunos casos, las compañías de la LSM pueden contribuir con fondos para los esfuerzos de formalización del gobierno (ver la sección 5.4).

- **Estudiar y facilitar relaciones comerciales viables entre la ASGM y la LSM**

Una vez establecida la relación de confianza entre la ASGM y la LSM, estudiar y facilitar acuerdos comerciales a través de mecanismos de participación y un marco jurídico como apoyo. Por ejemplo, las compañías de la LSM pueden estar interesadas en la compra de oro proveniente de las operaciones de la ASGM, facilitando por consiguiente que los mineros de la ASGM accedan a un mercado estable. Además, las compañías de la LSM pueden segregar una parte de su concesión que sea más adecuada para la extracción por parte de la ASGM, e invitar a los mineros de la ASGM trabajar en el área designada. Las compañías de la LSM podrían también involucrar a las operaciones de la ASGM en la planificación del cierre de la mina, en la cual la vida útil de un depósito mineral se puede extender debido a los costes operativos más bajos de la ASGM, en el que se crearía una situación positiva para ambas contrapartes.

- **Guiar y supervisar el posibles traslados o programas de reorientación**

Para dirigirse a los mineros de la ASGM y a sus comunidades que viven y/u operan en concesiones de la LSM, debería considerarse traslados los mineros de la ASGM a otras áreas o desarrollar programas que reorienten a los mineros hacia medios de subsistencia alternativos. A pesar de que estos esfuerzos sean bien intencionados, pueden tener impactos adversos sobre la población local y pueden provocar actos violentos por parte de mineros y miembros de comunidades que no están dispuestos a participar en dichos programas.⁸³ Con el fin de garantizar que estos programas sean efectivos y que no causen más mal que bien, los gobiernos deben supervisar cada actividad realizada por las empresas de la LSM. Por ejemplo, se les puede requerir que primero investiguen los medios de vida alternativos preferidos de los mineros de la ASGM y evalúen la disponibilidad y viabilidad económica de los medios de subsistencia alternativos.

82 La orientación paso a paso que deben seguir las empresas de la LSM para gestionar la convivencia entre la ASM y la LSM se encuentra en la *International Council on Metals & Minerals*. <https://www.commddev.org/working-together-how-large-scale-mining-can-engage-with-artisanal-and-small-scale-miners>

83 Por ejemplo, véase el estudio de caso sobre el conflicto entre la ASGM y la LSM en Kamituga, en el Sur de Kivu, RDC, en: Stoop, N., Kilosho Buraye, J., & Verpoorten, M., 2016. Relocation, reorientation, or confrontation? Insights from a representative survey among artisanal miners in Kamituga, South-Kivu. <https://lirias.kuleuven.be/handle/123456789/573254>

3.4 Formalización de la ASGM en zonas afectas por el conflicto y de alto riesgo

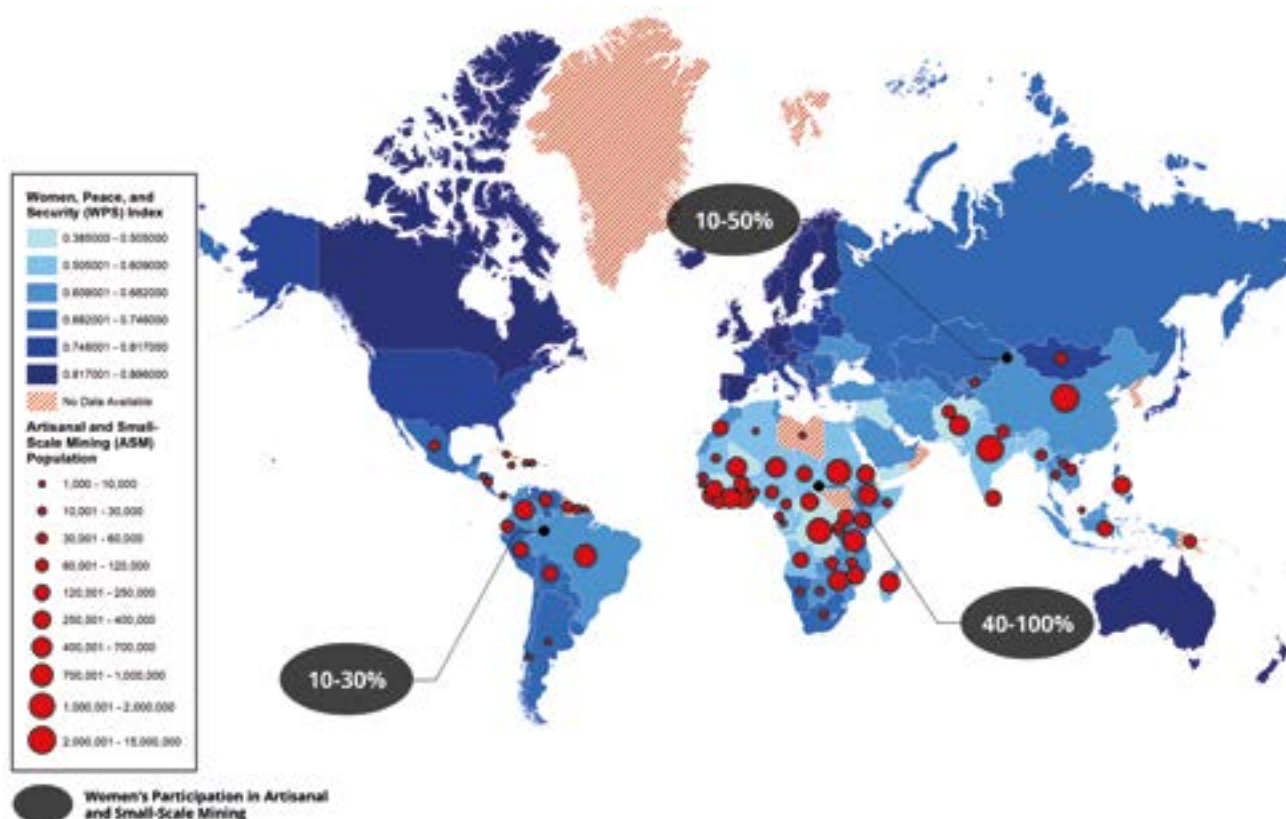
La actividad de la ASGM es común en zonas rurales donde la infraestructura económica formal y la presencia gubernamental y acceso son limitados. A menudo, dichas zonas solo uno de los medios de vida económicamente viable está disponible. Por lo tanto, no es sorprendente que la actividad de la ASGM se persiga ampliamente en muchas áreas de conflicto o de alto riesgo, lo que se puede entender como "zonas en un estado de conflicto armado,

zonas de postconflicto frágiles, así como áreas en las que prácticamente no hay o no existe gobierno y seguridad, así como estados fallidos, y violaciones generalizadas y extendidas del derecho internacional, incluidos los abusos contra los derechos humanos"⁸⁴

En la siguiente figura se presenta el Índice de las mujeres, la paz y la seguridad y la población nacional de la ASM en países seleccionados. Así como se ilustra, la población de la ASM suele ser más grande en aquellos países donde el Índice de las mujeres, la paz y la seguridad es menor.

Figura 8. Índice de las mujeres, la paz y la seguridad en países con la ASGM respecto de la mano de obra de la ASGM

Los niveles bajos del Índice de las mujeres, la paz y la seguridad indican grados más altos de riesgo



Fuente: The Canadian International Resources and Development Institute, 2018. Transforming Artisanal and Small-scale Mining (ASM) program strategy. University of British Columbia, Canada.; GIWPS, 2017. Women, Peace, and Security Index. <https://giwps.georgetown.edu/the-index/>. Fecha: 2018-02-26; CASM. (2017). The Artisanal and Small-scale Mining Knowledge Sharing Archive. <http://artisanalmining.org/Inventory>.

84 Definición adoptada en EU Conflict Minerals Regulation

Problemas y consideraciones

La formalización de la ASGM es especialmente difícil en áreas de conflicto o de alto riesgo. En parte, esto se debe a un número de características propias de áreas de conflicto o de alto riesgo, tales como:

- Fronteras porosas y capacidad reguladora limitada
- Un entorno propicio al soborno y corrupción
- Desconfianza en la sociedad y en el gobierno
- Presencia de grupos armados, conflicto continuado y violaciones de derechos humanos en zonas mineras

Otros desafíos que son especialmente comunes en las áreas de conflicto o de alto riesgo son la capacidad limitada de las organismos gubernamentales locales, procesos inadecuados de descentralización, una cultura arraigada de informalidad, dominio de flujos financieros ilícitos invertidos en el sector, y una resistencia de las partes interesadas ilícitas que tienen intereses en la informalidad del sector.

Las fronteras porosas y la capacidad reglamentaria limitada entre las aduanas, policía y las autoridades mineras restringen a los gobiernos en sus esfuerzos de frenar el contrabando de oro. Suelen haber insuficientes controles y balances en las áreas de conflicto o de alto riesgo y altos incentivos de prácticas corruptas por parte de las autoridades. Por ejemplo, en Sierra Leona varios oficiales aduaneros y oficiales de control de minas han admitido que reciben sobornos frecuentemente por parte de comerciantes a cambio de hacer la vista gorda al contrabando de oro. Todo esto lo atribuyeron a su bajo salario y a los desafíos de infraestructura, así como la falta de transporte. Además, muchos entornos post-conflicto se caracterizan por la desconfianza de las instituciones gubernamentales con la población en general, que debilita el proceso de formalización. Por ejemplo, los mineros pueden no estar dispuestos a pagar impuestos ya que no tienen confianza con que el gobierno vaya a proporcionar servicios sustanciales a cambio de estos impuestos.

Otro importante reto puede ser la presencia continua de grupos armados alrededor de explotaciones mineras, asociados con violencia y violación de los derechos humanos. Incluso en los denominados contextos post-conflicto (así como Colombia y la República Democrática del Congo), algunas explotaciones mineras pueden volver a caer en mano de grupos armados no estatales que controlan la extracción de oro y venta.^{85, 86} En otros casos,

85 Massé, F., & Le Billon, P., 2017. Gold mining in Colombia, post-war crime and the peace agreement with the FARC. *Third World Thematics: A TWQ Journal*, 1-19.

86 UN, 2014. Report of the Group of Experts on the illegal exploitation of natural resources and other richness in the DRC. S/2017/672, UN Security Council, New York.

la actividad de la ASGM puede utilizarse para actividades delictivas, así como blanqueo de dinero y la generación de flujos financieros ilícitos, especialmente en zonas caracterizadas por la fragilidad estatal y la inestabilidad social y política.

En dichos contextos, la formalización requerirá de un enfoque gradual, pragmático y de larga duración. El proceso de formalización es especialmente importante ya que puede ayudar a abordar algunos de los retos subyacentes. Así como el Departamento de las Naciones Unidas sobre Asuntos Económicos y Sociales y la UNDP exponen:

“Mantener la paz depende de la restauración de la gobernabilidad y crear la confianza entre el gobierno y los grupos de la sociedad que estaban insatisfechos o excluidos de la participación en procesos políticos y administrativos”.⁸⁷

La formalización del sector de la ASGM puede ayudar a restaurar la gobernabilidad a través de ayuda para la creación del estado.⁸⁸ Por ejemplo, la formalización puede contribuir a establecer y hacer cumplir el estado de derecho, mejorar la capacidad estatal y reestablecer el poder legítimo en un sector que está muy poco regulado. Además, puede mejorar la buena gobernanza⁸⁹ a través de:

- facilitar la participación de los ciudadanos que anteriormente no disfrutaban o podían ejercer sus derechos en política y en la economía general (por ejemplo, participar en el comercial formal de oro, discutir políticas mineras, supervisar la implementación de nuevas regulaciones).

87 UNDESA & UNDP, 2007. The challenges of restoring governance in crisis and post-conflict countries. <https://publicadministration.un.org/publications/content/PDFs/E-Library Archives/2007 The Challenges of Restoring Governance in Crisis and Post-Conflict Countries.pdf>

88 Se entiende por creación del estado como “la creación de un gobierno que tiene el monopolio de hacer legítimo el poder y es capaz de garantizar el cumplimiento de las leyes a través del territorio del estado”. Cita: F. Fukuyama, 2005. *Building Democracy After Conflict: ‘Stateness’ First*. *Journal of Democracy*, 16 1, 84-88.

89 La buena gobernanza se entiende como “promover la participación generalizada por los ciudadanos, tomar decisiones a través del estado de derecho, asegurar la transparencia de las acciones de las instituciones gubernamentales, responder las necesidades y deseos de los ciudadanos y asegurar la igualdad entre los ciudadanos, efectividad y eficiencia en el uso de los recursos públicos, responsabilidad pública y llevar a cabo una visión estratégica para el desarrollo”. Cita: UNDP, 1997. *Governance for Sustainable Human Development*. https://books.google.at/books/about/Governance_for_Sustainable_Human_Develop.html?id=i5nJJwAACAAJ&redir_esc=y

Cuadro de texto 29: Formalización de la ASGM e iniciativas de cadenas de suministro en la RDC

Las preocupaciones de la comunidad internacional sobre el sector de la minería artesanal de la RDC se han centrado principalmente en la financiación de conflictos. En 2003, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas adoptó una resolución de embargo de armas en tropas no gubernamentales e implementó un Comité de sanciones y un Grupo de expertos para supervisar el régimen de sanciones. En 2008, el discurso pasó de sanciones (como pretexto) a un discurso de diligencia debida (estímulo), en la que se centraba en la responsabilidad y obligación moral de los consumidores y clientes a no utilizar, vender o comprar minerales que contribuyeran a conflictos y violaciones de los derechos humanos (junto con la Directriz de la diligencia debida). Por consiguiente, los esfuerzos de la formalización de la ASM en la RDC se han centrado especialmente, pero no exclusivamente, en la organización de la cadena de suministro de mineral.

Se han puesto a prueba varios sistemas de trazabilidad y certificación en la RDC, principalmente en estaño, tungsteno y tantalio. A pesar de ello, la adopción de la OEDC del Suplemento de oro (en 2012) creó las bases a iniciativas como el proyecto Impact's Just Gold en la provincia de Ituri. El proyecto Just Gold permite el rastreo de oro artesanal libre de conflictos y legal de los sitios mineros con el fin de exportar, mientras que se aplican estándares regionales e internacionales en

las áreas de conflicto o de alto riesgo. El proyecto Just Gold permitió la primera exportación de oro artesanal responsable y libre de conflictos desde el este de la RDC a joyerías canadienses en 2007.

A escala regional nivel regional, tanto la certificación como iniciativas de debida diligencia, incluidos esfuerzos de trazabilidad y formalización, se promueven a través de la Conferencia Internacional de la Región de los Grandes Lagos (ICGLR por sus siglas en inglés). ICGLR es una organización intergubernamental en la que se incluyen los países en la Región de los Grandes Lagos de África y sirven como una plataforma regional para promover paz y seguridad en la región. En 2006, el ICGLR estableció la Iniciativa regional en contra de la Explotación Ilegal de Recursos Naturales (RINR, por sus siglas en inglés), que tenía por objetivo romper el vínculo entre los minerales y la financiación de conflictos y el comercio ilícito mediante la cooperación regional y transparencia en flujos de productos básicos. Esta Iniciativa regional incluye seis herramientas principales, en las que se incluye un Mecanismo de Certificación Regional, armonización de la legislación nacional, una base de datos regional de minerales, la formalización de la ASM, la Iniciativa de transparencia de la industria extractiva y un mecanismo para denuncias de irregularidades. Estas herramientas incorporan los procesos y estándares de la diligencia debida de la OEDC. La iniciativa abarca el seguimiento de minerales desde la mina hasta el punto

- mejorar la responsabilidad y transparencia por parte del gobierno en el sector ASGM (por ejemplo, a través de la participación empresarial o publicación de propiedad sobre los derechos minerales).
- garantizar la equidad en el tratamiento hacia los ciudadanos (por ejemplo, los agentes formalizados de ASGM pueden conocer y reclamar sus derechos, además de estar en una mejor posición para negociar con las compañías de LSM).
- contribuir hacia un plan concreto para el desarrollo (por ejemplo, desarrollar una visión estratégica para el sector ASGM, consultando con las partes de interés de ASGM, así como se menciona en la sección 4).

En cuanto a la creación de confianza en el gobierno, la formalización proporciona a los gobiernos la oportunidad de fomentar el entendimiento mutuo con las comunidades de la ASGM a través de la realización de estudios de campo y convocación de consultas de las partes interesadas (ver la sección 4). La formalización puede mejorar la confianza y la estabilidad sociales entre comunidades a nivel local. Por ejemplo, el establecimiento de cooperativas en línea con los

principios puede mejorar la resiliencia y cohesión social en situaciones de tensión y postconflicto.⁹⁰

Finalmente, la formalización desbloquea el potencial del sector de la ASGM para contribuir a estabilizar la economía (otro aspecto importante de la reconstrucción postconflicto), a través de los ingresos en divisas (si se permite un acceso a los mercados formales) y el efecto documentado a otros sectores económicos.

En el siguiente recuadro se analiza la formalización en la RDC y en la región de los Grandes Lagos, centrándose en las iniciativas de cadena de suministro y cooperación regional.

Otra consideración importante es los grupos vulnerables, en los que se incluyen especialmente mujeres y jóvenes. Normalmente el conflicto afecta de manera desproporcionada a mujeres y puede conllevar consecuencias graves para su seguridad y bienestar, salud, oportunidades económicas y acceder a la tenencia de tierras. Al mismo tiempo, las mujeres juegan un rol primordial en la reconciliación de la

90 Declaración de la OIT, 2006. "Peacebuilding through co-operatives". <http://www.ilo.org/public/english/bureau/dgo/speeches/somavia/2006/coopday06.pdf>

de exportación (trazabilidad) y el seguimiento regional a través de una base de datos ICGLR y auditorías de terceros.

Últimamente, ICGLR ha desarrollado una guía regional acerca de la formalización del sector ASM. La opinión que se sostuvo/se ha sostenido es que la formalización del sector ASM debería despenalizar en última instancia y aumentar las ganancias gubernamentales del sector, de manera que se contribuya al restablecimiento de la paz, la estabilidad y promoción del desarrollo en la región de los Grandes Lagos.

A nivel nacional, el Ministerio congoleño de minas expidió/emitió un manual de procedimientos para implementar la trazabilidad y certificación sobre el terreno/superficie. El manual contiene instrucciones detalladas sobre las medidas que deben adoptarse, además de agentes y servicios involucrados en seguir los orígenes de los minerales y certificar y tasarlos. Este manual también establece las rutas que los minerales deberían seguir desde la mina hasta la oficina de exportación, en el que pasan por puntos de comercio centralizados. En estos puntos de intercambio comercial/de comercio se requiere que los mineros vendan sus productos a comerciantes registrados bajo la supervisión de los servicios mineros que proporcionan certificados y exigen tributos. En 2012,

la División Minera inició un ejercicio de mapeo y certificación con el fin de determinar qué lugar minero podría ser validado como libre de conflictos así como fue ordenado por la doma legal del Mecanismo... bajo las leyes de DRC. Se calificaron estos lugares como "rojo" (minerales que no deben comprarse en estos concretos lugares), "amarillo" (minerales que pueden ser comprados en un periodo concreto pero en los que hay que abordar asuntos) o "verde" (en el que se cumplen todos los requisitos).

En base al mapeo de la actividad de ASM, la División Minera Provincial ha establecido zonas de explotación artesanas (AEZ) en áreas en las que la explotación industrial no es adecuada debido a los factores tecnológicos y económicos. El gobierno también requiere a los mineros de ASM que se organicen en cooperativas como una precondition que permite realizar la actividad minera en dichas zonas. A pesar de ello, se ha tratado de un desafío ya que los mineros no han recibido suficiente asistencia para que puedan organizarse de forma rigurosa e inclusiva. Además, a pesar de los esfuerzos para desarrollar capacidades entre los Ministerios de Minas (por ejemplo, a través del proyecto Pro-mines que implementó el World Bank and Pact), el seguimiento, la aplicación e implementación del marco regulatorio continúa siendo un desafío en la región oriental afectada por conflictos de la República Democrática del Congo.

comunidad y en los procesos de consolidación de paz. Todo esto se reconoció a través de las Resoluciones 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (2000)⁹¹ y consecuentemente las Resoluciones sobre la Mujer, la Paz y la Seguridad, que reafirman el importante rol de la mujer en la prevención y resolución de conflictos, consolidación de paz y resolución post-conflicto.⁹² La función catalizadora de las mujeres en prevenir conflictos y facilitar la reconstrucción post-conflicto a través de su participación en el sector de la ASGM también debería ser reconocida en el proceso de formalización de la ASGM. En el cuadro 7 de la sección 5.5 se incluye una lista de comprobación para incorporar la igualdad de género en la estrategia de formalización.

91 Las resoluciones 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (2000) y por consiguiente las Resoluciones sobre Mujeres, Paz y Seguridad reconocen el rol importante de las mujeres en la prevención y resolución de conflictos, creación de paz y reconstrucción post-conflicto. Véase: United Nations Security Council, S/RES/1325 (2000). <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/720/18/PDF/N0072018.pdf?OpenElement> and

92 Resoluciones subsecuentes sobre las Mujeres, paz y Seguridad incluyen 1325 (2000); 1820 (2009); 1888 (2009); 1889 (2010); 1960 (2011); 2106 (2013); 2122 (2013) y 2242 (2015).

De forma similar, los jóvenes juegan un rol importante en el mantenimiento y promoción de paz y seguridad a escala mundial. Todo esto se refleja tanto en el Plan de Acción de Prevención de Violencia Extrema del Secretario General de las Naciones Unidas, en el que se identifica la provisión de futuras perspectivas significativas para los jóvenes como un paso crucial en la prevención del extremismo violento⁹³, como en la Resolución 2250 UNSC sobre los Jóvenes, Paz y Seguridad.⁹⁴ Como subrayaron las investigaciones llevadas a cabo por el sector ASGM de Sierra Leona, los esfuerzos por formalizar brindan a los gobiernos la oportunidad de involucrar a los jóvenes en procesos de consolidación de paz y resolución de posconflicto.⁹⁵

93 Asamblea General de las Naciones Unidas, A/70/674. Plan de Acción para Prevenir el Extremismo Violento. http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/674

94 United Nations Security Council, S/RES/2250 (2015). <https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4F-F96FF9%7D/SRES2334.pdf>

95 Stylo, De Haan & Davis, forthcoming; Maconachie, R., 2017. Navigating the Intergenerational Divide? Youth, Artisanal Diamond Mining, and Social Transformation in Sierra Leone. *Extractive Industries and Society*, 4 (December); Maconachie, R. and Hilson, G., 2011. Artisanal Gold Mining: A New Frontier in Post-Conflict Sierra Leone? *The Journal of Development Studies* 47(4): 595–616.

Medidas posibles

Las siguientes medidas pueden ayudar a apoyar el proceso de formalización en las áreas de conflicto o de alto riesgo.

- **Controlar la presencia de grupos armados y criminales y desmilitarizar minas.**

Desplegar fuerzas militares o agentes militares en el terreno con el fin de controlar y reforzar las regulaciones de la ASGM tras haber sido formados en derechos humanos del sector de la ASGM (ver sección 2.6). Se puede hacer uso de estos agentes con el fin de controlar el movimiento de grupos armados o delictivos o que se les ordene hacer uso de la fuerza para desmilitarizar minas donde dichos grupos están presentes (en pleno cumplimiento de las directrices nacionales e internacionales, protocolos y regulaciones sobre los derechos humanos y el uso de la fuerza y armas de fuego).

- **Facilitar la adopción de iniciativas de la debida diligencia en la cadena de suministro**

Facilitar la implementación de iniciativas de la debida diligencia en la cadena de suministro para apoyar la desmilitarización y despenalización de las minas de ASGM y rutas comerciales. Ello debería implicar llegar al sector privado internacional con el fin de indicar la existencia de producción ilegal de oro y comercializar su jurisdicción y trabajar con compañías importadoras de oro para desarrollar sistemas sólidos de la debida diligencia. Este punto podría integrar la participación en diálogos bilaterales con el gobierno anfitrión de destinos conocidos de contrabando de oro para desarrollar actividades comunes y enfoques destinados a interrumpir la trata internacional de oro.

Cuadro de texto 30: Prácticas óptimas para la formalización de la ASGM en áreas de conflicto o de alto riesgo

- **Priorización de la creación de confianza y un buen gobierno con un enfoque basado en los derechos humanos**

Junto con un enfoque basado en los derechos humanos para la formalización de la ASGM, centrarse en la creación de confianza con y entre las comunidades de la ASGM, como por ejemplo a través de visitas a minas y consultas a las partes interesadas, y especialmente, a través de la integración de los grupos marginados. Asimismo, los gobiernos deberán fortalecer la correcta gobernanza a través del aumento de responsabilidades, transparencia, participación y reducción de soborno y corrupción en el sector de la ASGM. Todo esto requerirá, inevitablemente, la creación de capacidades en diferentes niveles de gobierno.

- **Integrar la estrategia de formalización con estructuras ya existentes para la reconstrucción post-conflicto**

Alinear la estrategia de formalización con los marcos existentes para la construcción de la paz y la reconstrucción posterior al conflicto, e integrar el sector de la extracción artesanal en pequeña escala y su población diversa en dichos marcos. Esto puede incluir marcos nacionales y regionales (por ejemplo, como se ilustra en la RDC y la ICGLR) y marcos internacionales (por ejemplo, Resoluciones del CSNU y ODS 16 sobre la promoción de sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible). La estrategia de formalización podría vincularse a la implementación de la Orientación de Debida Diligencia de la OCDE y Regulaciones sobre el Conflicto de Minerales de la Unión Europea, además de los marcos nacionales.

- **Facilitar el establecimiento de entidades inclusivas de la ASGM**

Facilitar la implementación de iniciativas de la debida diligencia a través del establecimiento o refuerzo de entidades de la ASGM así como cooperativas. Entidades inclusivas de ASGM también pueden realzar la resiliencia y cohesión social en comunidades de la ASGM, lo que contribuye a la dimensión social de creación y mantenimiento de paz en áreas de conflicto o de alto riesgo.

- **Dar poder a las mujeres y a los jóvenes en la formalización de la ASGM**

Hacer uso de la formalización como una herramienta para empoderar/dar poder a las mujeres y jóvenes que participan en el sector para que lideren procesos de desarrollo local y reconstrucción posconflicto. Las iniciativas de formalización en las áreas de conflicto o de alto riesgo deben tener en cuenta las necesidades específicas de estos grupos vulnerables y alentar su participación en los debates políticos, en el desarrollo, la implementación y control y evaluación.

3.5 Formalización de la ASGM y áreas protegidas

Normalmente, la minería artesanal y la conservación de la naturaleza se ven como dos actividades incompatibles. Si no se gestiona adecuadamente, la ASGM puede causar daños severos en ecosistemas frágiles. Ello puede incluir la deforestación y una degradación de la tierra ya que se enfoca a operaciones mineras; la contaminación del agua y de la tierra debido al uso de químicos nocivos (por ejemplo: mercurio y cianuro); un uso excesivo de los recursos (de la recolecta de leña, caza, etc.), con el fin de apoyar las comunidades mineras.

Dicha degradación del medio ambiente suele estar unida a la marginalización política del sector de la ASGM. Por ejemplo, favorecer las operaciones de la LSM en una asignación de la tierra puede forzar a las operaciones de la ASGM a explorar tierras menos accesibles, incluidos aquellas dentro de las fronteras de las áreas protegidas. En otros casos, el establecimiento de áreas protegidas sin la consulta apropiada con las comunidades locales puede dar lugar a una disponibilidad limitada del terrero para la agricultura y presionar a los granjeros de la ASGM. De manera similar, la transformación de zonas de la ASM activas anteriormente a zonas protegidas puede resultar en conflictos significantes con mineros de la ASGM.

Problemas y consideraciones

La respuesta más común a la actividad de la ASGM en áreas protegidas es el desalojo de los mineros ilegales. Por ejemplo, esto se ha llevado a cabo en Ecuador, Gabón, Ghana, Indonesia, Sierra Leona y Tanzania. Sin embargo, en la mayoría de casos las estrategias de evicción fallan a la hora de proporcionar soluciones sostenibles para los problemas mencionados que fuerzan a las personas a unirse a la ASGM en dichas áreas, y a menudo agravan las tensiones entre el estado y los mineros artesanales.⁹⁶ El texto inferior presenta un estudio de caso de Perú sobre los esfuerzos del país para minimizar el impacto de la minería artesanal en áreas protegidas a través de intervenciones de formalización centradas.

96 Villegas, C., Turay, A. B., Sarmu, D., 2013. Can artisanal mining & Conservation co-exist? A case study of artisanal gold & diamond mining in and adjacent to Sierra Leone's Gola Rainforest National Park and recommendations on the way forward. http://api.ning.com/files/XIKvC0fcpC*L*hTDKMPCS2uiXpq7oolbm-abh-1RPirgTziLrycUYoLfq-veDEv-u0wHvd5uE1STLmqbOWX-A9mPpZvMk*QiT/ASMPACE_2013_Sierra_Leone_Case_Study.pdf

Cuadro de texto 31: Control de la ASGM y áreas protegidas en Perú

De acuerdo con Conservation International, Perú es uno de los 17 mega diversos países en el mundo. De los 117 tipos de biomas conocidos, 84 pueden encontrarse en Perú. Además, los bosques conforman más del 75% de la masa continental de Perú. Como resultado, el país de Perú está comprometido a la conservación y al uso sostenible de su biodiversidad. Las Áreas protegidas naturales (NPA, por sus siglas en inglés), delimitadas por el Estado y que cuentan con más del 17% del territorio nacional, juegan un rol importante. Un órgano dedicado a ellas, el Servicio de áreas naturales protegidas por el estado (SERNANP, por sus siglas en inglés), es el responsable de administrar las áreas protegidas en Perú. De acuerdo con las regulaciones de las Áreas protegidas naturales, solo está permitida la actividad minera en NPA que incluyan categorías de "uso directo" y siempre y cuando que los derechos mineros correspondientes se hayan adquirido antes del establecimiento de NPA. Cualquier actividad minera que no cumpla con estas condiciones se considera ilegal. La minería también es legal en zonas de amortiguamiento que rodean la mayoría de las NPA (con excepción de Madre de Dios), siempre que las operaciones mineras se formalicen y cuenten con el permite de SERNANP. Desde mayo de 2018, SERNANP ha identificado actividades mineras ilegales en 18 NPA.

Con el fin de abordar la coexistencia de minería artesanal y NPA en la región de Madre de Dios, SERNANP emprendió en un enfoque de dos vías: acciones para detener efectivamente la minería ilegal en NPA y acciones para fomentar la formalización del proceso.

En relación a las acciones de SERNANP para detener la minería ilegal, una estrategia describe cuatro tipos de intervenciones: (a) una prohibición de actividades mineras ilegales dentro de NPA; (ii) mitigación y control para detener el avance de minería ilegal en el interior de NPA; (iii) desarrollo de medios de subsistencia alternativos dentro de NPA y en zonas de amortiguamiento; y (iv) la recuperación de la tierra degradada por las actividades mineras ilegales. En relación a la prohibición de la minería ilegal en NPA, las acciones de SERNANP se centran en fortalecer el sistema de control y vigilancia de la minería ilegal a través del desarrollo de capacidades, el suministro de equipamiento y formación de alianzas estratégicas con entidades públicas o privadas especializadas en la detección remota y vigilancia del cierre de minas. Estas actividades se esfuerzan en desplegar sistemas de alerta temprana. Dado que SERNANP no tiene la autoridad para prohibir y penalizar la actividad ilegal de forma directa, se coordina con la policía nacional, la armada y el fiscal público con respecto a las intervenciones y brinda soporte logístico a sus operaciones.

Cuadro de texto 31: (continuación)

Uno de los principales retos en cuanto al control de la minería ilegal en áreas protegidas es la falta de recursos financieros disponibles para implementar y controlar las intervenciones de forma efectiva. Como resultado, la actividad minera ilegal recurrente se denuncia. Sin embargo, las intervenciones mejoradas realizadas en 2017 permitieron la recuperación de minas de 700 hectáreas del terreno, lo que representa el 97% de la minería ilegal en NPA.

Además de restringir la minería ilegal en NPA, SERNANP apoya las acciones para formalizar a los mineros artesanales. Ha proporcionado pautas específicas en relación a los NPA para que se incluyan en las consideraciones ambientales para el proceso de formalización, y proporciona apoyo técnico para formalizar entidades dentro de las NPA y las zonas de amortiguamiento. También proporciona información y fomenta las buenas prácticas ambientales para las minas formalizadas o que se encuentran en proceso, incluido el saneamiento de las tierras afectadas por actividades mineras. SERNANP también promueve el desarrollo de proyectos económicos sostenibles en NPA y sus zonas de amortiguamiento para proporcionar medios de subsistencia alternativos a la explotación minera ilegal. La rentabilidad de estos medios de subsistencia se evalúa antes de promocionarse.

Medidas posibles

- **Negociar el acceso limitado**

Llegar a un acuerdo con las partes pertinentes sobre el acceso condicionado para proteger áreas donde se pueda llevar a cabo la actividad limitada de la ASGM. Por ejemplo, en Gabón, donde la caza furtiva de elefantes para conseguir marfil ha sido un problema de larga duración, solo se permite la actividad de la ASGM en áreas protegidas si los mineros de la ASGM tienen la licencia de minería, adoptar métodos de minería responsables y se adhiere a las restricciones pertinentes sobre la cacería de animales. A través de la experiencia se ha demostrado que este enfoque es más sostenible en áreas con operaciones de la ASGM establecidas y unas comunidades locales fuertes que apoyan el establecimiento de una balanza entre la conservación natural y actividades de desarrollo.

- **Introducir métodos de minería responsables**

Con independencia de la localización de la actividad de la ASGM, garantizar que se promuevan métodos libres de mercurio y otras tecnologías no contaminantes. El acceso a unas mejores prácticas mineras y a una tecnología es de

gran importancia en cuanto a la reducción de impactos ambientales y de salud, especialmente para reducir tensiones entre la ASGM y prioridades de conservación de naturaleza.

- **Crear y promover medios alternativos de subsistencia**

Crear y promover medios alternativos de subsistencia para la ASGM. Esto es más efectivo si los mineros residen de forma permanente en el área local y donde existe un mercado sostenible para dichos medios de subsistencia. Cuando los migrantes, de nacional u origen extranjero, forman una parte significativa de la comunidad minera, las responsabilidades serán menos efectivas debido a la naturaleza temporal de trabajo y el interés limitado en iniciativas comunales a largo plazo. También puede ser complejo en situaciones donde la minería artesanal se encuentra muy integrada en la comunidad y proporciona ingreso primario o suplementario en sustentos ya existentes. De forma similar, un programa alternativo de sustentos puede verse afectado por los altos precios del oro y las fronteras de las áreas protegidas. En algunos casos, puede ser necesario compensar posibles brechas de ingresos. El recuadro siguiente proporciona un ejemplo de programa de medios de subsistencia alternativos satisfactorio.⁹⁷

Cuadro de texto 32: El programa forestal de Gola en Sierra Leona

En Sierra Leona, el gobierno ha establecido el Programa forestal de Gola (GFP, por sus siglas en inglés) para controlar la actividad de la ASM en el Parque nacional de bosque lluvioso de Gola. El GFP es un consorcio internacional que incluye al gobierno de Sierra Leona, el Royal Society for the Protection of Birds (RSPB), y la Conservation Society of Sierra Leona (CSSL). Desde el desalojo de los mineros del parque en 2007, GFP ha trabajado con comunidades locales para preservar el bosque a través de proporcionar trabajo por medio de la participación activa en el desarrollo de programas e implementación y construcción de colegios, centros comunitarios, carreteras y centros de salud. El GFP también ha pagado paquetes de compensación a terratenientes y al jefe supremo, además de becas a estudiantes de colegios del área.

⁹⁷ Puede encontrar información sobre el programa forestal de Gola en Sierra Leona en: Villegas et al, 2013. Una orientación general sobre los programas de reasentamiento físico y económico está disponible en la guía IGF, página 44.





Parte B: Pasos prácticos

**Crear y
propiciar un
entorno**



4.1 Establecer un mecanismo de coordinación y organizar el proceso de consulta⁹⁸

El proceso de formalización beneficiará enormemente al establecer una plataforma efectiva para la coordinación y las consultas con los grupos de interés pertinentes. Esto puede ayudar a potenciar la voluntad política, aumentar las titularidades nacionales y locales, asegurar la rendición de cuentas y mejorar la consistencia en el desarrollo general y en la implementación de la estrategia de formalización y las políticas relacionadas. También es importante que asegurar los papeles y responsabilidades están claramente asignadas, y que se evita la duplicación de esfuerzos. Debajo se discuten los pasos clave.

El mapeo de los grupos de interés y sus potenciales papeles y visiones

Un punto de partida útil para la coordinación y la consulta a grupos de interés es mapear y analizar todos los grupos de interés pertinentes, en los niveles nacional, regional y local, que estén involucrados en el sector de la ASGM. Esto deberá incluir grupos de interés del gobierno, de la sociedad civil y del sector privado. Este mapeo puede incluir una descripción de sus respectivos mandatos y potenciales papeles en el proceso de formalización, así como sus respectivas *visiones* para el sector de la ASGM (véase la sección 4.3 sobre el desarrollo de un visión nacional para la ASGM responsable).⁹⁹ Basándose en la lista de grupos de interés destacada en la Guía del PAN, el cuadro 1, a continuación, proporciona un punto de partida para mapear los grupos de interés pertinentes y sus mandatos y posibles papeles en el proceso de formalización. Ese cuadro deberá ser modificado con el fin de reflejar las circunstancias nacionales. También se puede añadir la visión de los grupos de interés.¹⁰⁰



98 Esta sección de basa en la Guía IGF

99 Se puede encontrar un ejemplo de mapeo de los grupos de interés en sus respectivas visiones en Ghana en <http://pubs.iied.org/16618IIED/>

100 Los papeles de los grupos de interés se discuten con más detalle en <http://www.responsiblemines.org/images/sampled/ publicaciones/Guia%20de%20legalizacion/Legalisatonguide.pdf>

Cuadro 1. Grupos de interés pertinentes, mandatos y posibles papeles

Grupos de interés pertinentes	Mandatos y posibles papeles en el proceso de formalización
Ministerio de la Minería (y agencias y departamentos relacionados)	Desarrollar leyes y regulaciones mineras, supervisar su implementación, y recolectar y publicar datos sobre la actividad ASGM
Oficinas regionales del Ministerio de la Minería / Oficinas mineras de distrito	Conceder derechos mineros y concesiones, controlar y evaluar el cumplimiento de las operaciones de ASGM, y proporcionar asistencia técnica y administrativa.
Departamento de Estudios Geológicos	Realización de prospección geológica
Ministerio de Tierras	Mapear y asignar tierras y resolver disputas sobre tierras
Ministerio de Medioambiente	Desarrollar leyes ambientales y regulaciones aplicables a la minería, y conceder licencias y permisos ambientales.
Agencia de Protección Medioambiental	Supervisar y revisar las evaluaciones del impacto ambiental de la ASGM, controlar las operaciones de la ASGM, promover alternativas al mercurio, y proporcionar guías y asistencia para la rehabilitación de la tierra.
Ministerio de Finanzas	Proporcionar fondos para el proceso de formalización, y diseñar y fortalecer los regímenes tributarios ajustados a la minería de oro
Ministerio de Sanidad	Desarrollar leyes y regulaciones relacionadas con la salud y seguridad ocupacional en las operaciones de ASGM y las comunidades adyacentes, desarrollar una estrategia nacional de salud para el sector, y formar a los oficiales de salud y a los proveedores de servicios médicos
Ministerio del Trabajo	Desarrollar leyes y regulaciones respecto los estándares laborales, de seguridad y salud ocupacional, y cuestiones del trabajo infantil, facilitar la organización en cooperativas y otras entidades, y facilitar los esquemas de seguro social
Autoridades de Planificación de Desarrollo Rural	Integrar la ASGM en la estrategia nacional de reducción de la pobreza, en la estrategia nacional de desarrollo sostenible, y en las estrategias de desarrollo rural, y facilitar una transición a medios de vida alternativos para los actores de las ASGM que operan en áreas protegidas o en concesiones LSM, en su caso
Ministerio de Comercio	Regular el comercio de oro y mercurio, facilitar el acceso a los mercados, y diseñar y fortalecer los regímenes tributarios ajustados para la minería de oro
Departamento de Estándares	Establecer estándares para la ASGM y facilitar el acceso a los mercados
Ministerio de Agricultura	Facilitar y promover sinergias entre la ASGM y la agricultura, y mitigar el impacto de la ASGM en las tierras agrícolas
Ministerio de Educación	Promover la educación formal e informal en las comunidades de la ASGM
Ministerio de Justicia	Asegurar que los principios nacionales de justicia que se destacan en la Constitución se plasman en las políticas públicas de ASGM, y que los mecanismos de acceso a enjuiciamiento y protección jurídica están disponibles para el sector
Ministerio de Infancia, Familia, Género o Mujeres	Desarrollar políticas respecto la protección y desarrollo de las mujeres y niños, con un foco específico sobre el sector minero
Ministerio del Interior	Redactar protocolos de ejecución y regulaciones de implementación

Grupos de interés pertinentes	Mandatos y posibles papeles en el proceso de formalización
Policía y funcionarios de aduanas	Ejecutar las políticas públicas, prevenir el contrabando de oro, e implementar los regímenes tributarios
Unidad de Inteligencia Financiera / Unidad nacional antifraude para la minería	Apoyar el control y la ejecución recopilando, analizando y diseminando información relacionada con el contrabando de oro y su potencial contribución al blanqueo de dinero, a la financiación del terrorismo y a otras actividades potencialmente criminales
Gobierno local	Apoyar en el desarrollo y la implementación de la estrategia de formalización a nivel local, e implementar la descentralización de mandatos y de recursos financieros y humanos a través de la capacidad de crear servicios del gobierno local
Autoridades locales (tradicionales y consuetudinario)	Apoyar el desarrollo y la implementación de la estrategia de formalización en el ámbito del distrito, y autorizar el acceso a la tierra de las operaciones ASGM
Propietarios de tierras	Autorizar el acceso de los actores de la ASGM a las tierras
Representantes de las asociaciones mineras, cooperativas y empresas Mineros (excavadores, transportistas y procesadores) y jefes de pozos	Proporcionar aportes desde el punto de vista de los mineros respecto las prácticas y necesidades actuales, y las barreras políticas, económicas, jurídicas y sociales para cambiar, y asesorar sobre la viabilidad de las políticas propuestas Proporcionar a los mineros ideas, preocupaciones, necesidades e incentivos para formalizar, y proporcionar la visión de los procesadores para dirigir las políticas de uso del mercurio
Comerciantes de oro, orfebres, exportadores e inversores	Proporcionar conocimiento sobre las barreras para frenar el comercio ilícito y las inversiones en las operaciones de ASGM, y sobre los incentivos de los comerciantes y exportadores para formalizar
Comerciantes de mercurio	Proporcionar conocimiento sobre el comercio de mercurio y la viabilidad de reducirlo progresivamente
Líderes comunitarios	Asistir en el desarrollo e implementación de la estrategia de formalización con las comunidades de la ASGM, y controlar y evaluar el cumplimiento de las leyes y regulaciones
Grupos indígenas	Representar los intereses indígenas de los actores de la ASGM en los territorios de los pueblos indígenas
Representantes de las LSM	Negociar el uso de la tierra con los actores de la ASGM, y proporcionarles asistencia técnica y administrativa
Bancas corporativas	Proporcionar a los actores de la ASGM acceso a las finanzas
Banco central	Participar en SGBP y proporcionar financiación
Bancos de desarrollo rural	Proporcionar a los actores de la ASGM acceso a las finanzas
Otros socios del sector privado	Proporcionar asistencia financiera a los actores de las ASGM, y promover el abastecimiento responsable y sostenible de oro entre las empresas y los consumidores
Agencias de desarrollo pertinentes y organizaciones internacionales	Proporcionar asistencia técnica y administrativa a los actores de la ASGM, financiar los proyectos de capacitación, controlar el progreso en formalización, y proporcionar asistencia continuada para el desarrollo de políticas y aspectos institucionales del proceso de formalización
Expertos en geología, medioambiente, desarrollo socioeconómico, salud pública y seguridad ocupacional	Asistir a los grupos de interés a entender las cuestiones técnicas relacionadas con la ASGM y proporcionar oportunidades de formación para la implementación de la estrategia de formalización

Grupos de interés pertinentes	Mandatos y posibles papeles en el proceso de formalización
Medios y grupos de comunicación	Promover los derechos de los mineros y comerciantes, y transmitir al público general las preocupaciones socioeconómicas, medioambientales y sanitarias relacionadas con el sector
Organizaciones ambientales y de salud humana	Asegurar que las cuestiones de biodiversidad, conservación de la naturaleza, y salud humana se plasman en las políticas de la ASGM, y plantear inquietudes ambientales y sanitarias asociadas al sector.
Grupos de Derechos Humanos	Asegurar que los derechos humanos se plasman en las políticas de la ASGM y que los abusos comunes del sector, como la explotación laboral y la violencia de género, se investigan y se abordan efectivamente.
Representantes de la juventud	Asegurar que los intereses de los jóvenes se reflejan en las políticas de la ASGM, y que sus preocupaciones, tales como el empleo y la educación, se abordan
Representantes de las mujeres	Asegurar que los intereses de las mujeres se reflejan en las políticas de la ASGM, que promuevan la igualdad de género y el empoderamiento socioeconómico de las mujeres, y que las mujeres vulnerables sean protegidas del mercurio y otros riesgos
Organizaciones académicas y de investigación	Dirigir estudios sobre el estatus socioeconómico de las comunidades de la ASGM, los impactos ambientales y sanitarios, etc. Proporcionar a los actores y gobiernos de la ASGM formación en aspectos interdisciplinarios de la producción y comercio de la ASGM, e incorporar la ASGM en los currículos universitarios
Profesionales legales	Investigar la situación legal de los grupos de interés y proporcionar asesoría legal



Establecer un mecanismo de coordinación

Se puede establecer un mecanismo de coordinación basado en el mapeo de los grupos de interés. Este mecanismo podría basarse en la coordinación de mecanismos establecidos para apoyar el desarrollo de los PAN, así como el grupo de trabajo del PAN o el grupo asesor de los grupos de interés.¹⁰¹ Es importante asegurar que los miembros sean los grupos de interés clave responsables e involucrados en la extracción de oro artesanal y en pequeña escala, pero deberá limitarse con tal de permitir una toma de decisiones eficiente. Estos grupo de interés pueden incluir:

- Representantes de ministerios / entidades responsables del medio ambiente, la minería, las finanzas, la salud pública, la educación, el comercio, el trabajo y la aplicación de la ley, a nivel nacional, regional y local.
- Representantes de los organismos de planificación del desarrollo nacional y rural.
- Representantes de asociaciones, sindicatos, organizaciones y productores de la extracción de oro artesanal y de pequeña escala, y de sus organizaciones de defensa.
- Oficinas de minas de los distritos.
- Registros catastrales mineros.
- Fuerzas policiales y funcionarios de aduanas.

A los países que están desarrollando una Visión Minera Nacional (VMN) como parte de la VMA se les recomienda (en la Guía de la Visión Minera Nacional y en la Guía del Foro Intergubernamental) que establezcan un organismo de coordinación o un grupo de trabajo para supervisar el proceso. Estos países deberán, idealmente, usar el mismo mecanismo de coordinación para desarrollar la formalización de la estrategia de extracción de oro artesanal y en pequeña escala. De este modo, los países que han establecido otros organismos para la ASGM, como Comités Económicos Permanentes o Comités Mineros o de Energía, también podrían usarlos o basarse en ellos para el mecanismo de coordinación.

El mecanismo de coordinación podría ser responsable de liderar y coordinar el desarrollo de la estrategia de formalización, del diseño a la implementación y la supervisión. Deberá estar de acuerdo con los Términos de Referencia, incluidos los detalles sobre cómo se tomarán las decisiones, los roles y responsabilidades de los diversos participantes, y un plan de trabajo para el proceso, destacando actividades relacionadas, objetivos y fechas. Identificar una organización, por ejemplo, el Ministerio de la Minería, puede ser de ayuda para

asumir el liderazgo y la responsabilidad del proceso de formalización.¹⁰²

Con respecto a los roles y responsabilidades (véase la sección 5.3), el mecanismo de coordinación puede desear descentralizar la responsabilidad de implementar varios componentes del proceso de formalización hacia las oficinas y departamentos provinciales o de los distritos. Por ejemplo, Mongolia ha establecido un Comité de Coordinación de la ASGM para guiar y supervisar su progreso de formalización, el cual se complementa con grupos de trabajo en 14 gobiernos de distrito. Los grupos de trabajo coordinan la ASGM en sus respectivos territorios, incluyendo la supervisión y el cumplimiento (véase la sección 2.6).

Promover el compromiso político e identificar los recursos financieros

El mecanismo de coordinación deberá actuar como defensor del proceso de formalización y movilizar el apoyo gubernamental de alto nivel necesario para continuar con su mandato. Se puede hacer uso de la dinámica creada por el proceso de desarrollo del PAN, así como del compromiso del gobierno con la Convención de Minamata y otros instrumentos políticos regionales o nacionales. El mecanismo de coordinación también deberá desarrollar vínculos entre el proceso de la estrategia de formalización y los objetivos e iniciativas nacionales de alto nivel de desarrollo, como las estrategias nacionales de reducción de la pobreza.

La aceptación y el apoyo de los responsables de la toma de decisiones serán necesarios para asegurar los recursos humanos y financieros necesarios para la implementación de la estrategia de formalización, así como el PAN en su conjunto. Por consiguiente, antes del desarrollo de la estrategia de formalización, es importante involucrar las instituciones pertinentes, como el Parlamento y el Banco Central, en la creación de un ambiente propicio y sensibilizarlos sobre la importancia económica de formalizar el sector de la extracción de oro artesanal y en pequeña escala. Esto podría ayudar a desbloquear las asignaciones presupuestarias nacionales y las potenciales contribuciones del sector privado para la formalización de la extracción de oro artesanal y en pequeña escala (véase también la sección 5.4).

Adicionalmente al mecanismo de coordinación, también puede ser beneficioso establecer una comisión parlamentaria sobre la ASGM. Esta comisión podría apoyar el mecanismo en la definición del marco jurídico y la política nacional sobre la minería artesanal, según proceda, y en la promoción del compromiso político. Esto

101 Véase las páginas 21-23 de la Guía PAN

102 La Guía de la Visión Minera Nacional recomienda que el ministerio responsable del desarrollo de los recursos minerales deberá servir como centro de coordinación y secretariado del organismo de coordinación, y que asuma la responsabilidad de la coordinación interministerial y las consultas a los grupos de interés.

también puede ayudar a asegurar que las inquietudes de la extracción de oro artesanal y en pequeña escala sean tomadas en cuenta en el desarrollo de otras políticas y programas que pueden no tener una relación directa, pero pueden impactar en última instancia sobre la extracción de oro artesanal y en pequeña escala (por ejemplo, políticas, económicas y comerciales).

Obtener apoyo político de las autoridades provinciales y locales también es esencial, dado su papel en la implementación del proceso de formalización. Asimismo, también es importante generar apoyo de los responsables de la toma de decisiones no pertenecientes al gobierno, como los directivos de la minería a gran escala, defensores del medio ambiente, y líderes comunitarios.

Institucionalizar el compromiso de los grupos de interés

De acuerdo con el enfoque basado en los derechos humanos, es importante garantizar que se realice una consulta inclusiva con regularidad entre el gobierno y los grupos de interés no gubernamentales (incluidos aquellos que tradicionalmente son excluidos de las discusiones políticas, tales como las mujeres y los jóvenes). La consulta ofrece a los grupos de interés pertinentes la oportunidad de discutir, desafiar e influir en las propuestas y decisiones

del gobierno. Esto será también beneficioso durante la implementación.

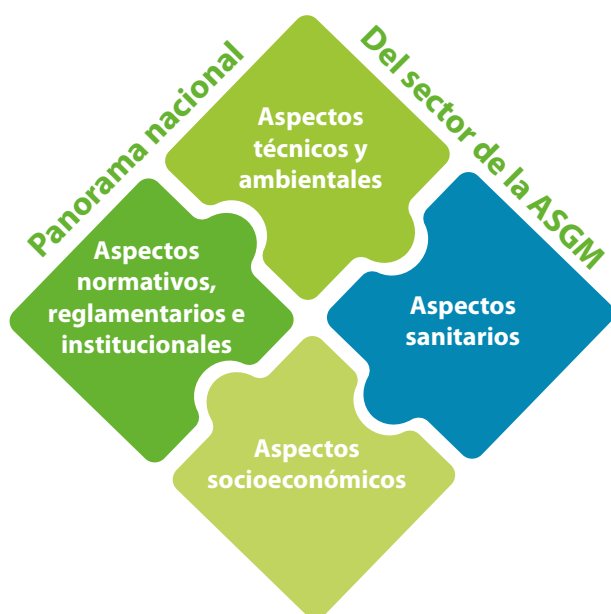
Institucionalizar la participación de los grupos de interés comporta una participación regular y organizada de estos, la cual deberá ser formalizada a través de políticas públicas, de la ley o de instituciones o mecanismo específicos. Una manera de enfocarlo es establecer mecanismos separados para involucrar a los grupos de interés que no son miembros de los mecanismos de coordinación. Esto podría basarse en el grupo asesor de los grupos de interés que pudo haberse establecido para el PAN. Los grupos de interés deberán contar con el apoyo administrativo y financiero y tener la capacidad política para reunirse y discutir el proceso de formalización. Además, cuando sea posible, los miembros del mecanismo de coordinación deberán participar en las reuniones de este grupo para discutir el proceso de formalización y darle a los grupos de interés la oportunidad de cuestionar, asesorar e influir en el proceso y en el desarrollo de las políticas asociadas. Alternativamente, en lugar de establecer un mecanismo independiente para estos grupos de interés, el mecanismo de coordinación podría organizar foros periódicos en distintas zonas del país para incluir los grupos de interés en sus áreas locales respectivas.



4.2 Desarrollando una perspectiva nacional de la extracción de oro artesanal y en pequeña escala

Antes de desarrollar una estrategia nacional de formalización, primero es importante obtener una mayor comprensión del sector de la extracción de oro artesanal y en pequeña escala en el país (el cual normalmente se prepara como parte del PAN). Esto proporcionará una idea de donde se encuentran los desafíos y oportunidades existentes. Idealmente, el sector de la extracción de oro artesanal y en pequeña escala deberá ser supervisado de forma continua y su perspectiva deberá actualizarse periódicamente para rendir cuentas de la naturaleza cambiante del sector. Como se explica en la Guía del PAN, esta perspectiva nacional deberá cubrir el marco político, regulador e institucional relacionado con la extracción de oro artesanal y en pequeña escala; aspectos técnicos y ambientales; aspectos sanitarios; y aspectos socioeconómicos.¹⁰³

Figura 9. Categorías sugeridas para la perspectiva nacional de la extracción de oro artesanal y en pequeña escala



Existe un gran número de materiales de orientación, además de la Guía del PAN, que pueden apoyar el desarrollo de la perspectiva nacional de la extracción de oro artesanal y en pequeña escala:

- Los *aspectos normativos, reglamentarios e institucionales* se discuten a continuación:
- Los *aspectos técnicos y ambientales* se discuten en el Consejo del Oro Artesanal y en la «Evaluación del uso del mercurio y las prácticas de documentación en la extracción de oro artesanal y en pequeña escala: métodos y herramientas» del Programa

de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Además del punto estimado de referencia del mercurio, también se debería llevar a cabo la geología mineral y la supervisión de la tierra (véase la sección 2.1);¹⁰⁴

- Los *aspectos sanitarios* se abordan en la dirección que está siendo desarrollada por la Organización Mundial de la Salud (OMS); y
- Los *aspectos socioeconómicos* se tratan en la «Metodología de investigación socioeconómica de la extracción de oro artesanal y en pequeña escala»¹⁰⁵ de UNITAR.

Aunque los aspectos técnicos, ambientales y sanitarios son parte central de la perspectiva de la extracción de oro artesanal y en pequeña escala, se tratan con detalle en otra guía. Por lo tanto, esta sección se centra en los aspectos normativos, reglamentarios e institucionales, y en los aspectos socioeconómicos de los que deberá informar la estrategia de formalización.

Aspectos normativos, reglamentarios e institucionales

Una evaluación integral de la capacidad normativa, reglamentaria e institucional es una parte clave de la perspectiva de la extracción de oro artesanal y en pequeña escala. La evaluación se puede realizar por una tercera parte neutral, externa al mecanismo de coordinación, y puede abarcar los cuatro pasos siguientes.

Evaluación de la definición de la extracción de oro artesanal y en pequeña escala

Es conveniente revisar la definición actual de la extracción de oro artesanal y en pequeña escala, tal como se usa en las políticas públicas y reglamentos nacionales, y evaluar si abarca adecuadamente todas las características de la extracción nacional de oro artesanal y en pequeña escala.

Refuerzo jurídico, carencias y barreras

Conforme este paso, se puede comparar el marco jurídico actual con el que deberá ser para una regulación efectiva de la extracción de oro artesanal y en pequeña escala. Esto deberá incluir normativas, leyes y reglamentos pertinentes a todos los niveles (por ejemplo, local, provincial, regional) involucrados en la extracción de oro artesanal y en pequeña escala y al resto del sector minero. Los enfoques jurídicos que no abordan directamente el sector minero pero están relacionados con el desarrollo, el medio ambiente, la salud y la seguridad, el trabajo, el bienestar social, la protección de menores, el comercio, la fiscalidad etc. también pueden ser pertinentes para el sector de la extracción de oro artesanal y en pequeña escala, y también deberán ser considerados. La siguiente lista representa un número de cuestiones que deberán ser revisadas.

104 <http://web.unep.org/chemicalsandwaste/nap-starter-kit>

105 <https://www.unitar.org/cwm/mercury-0>

103 Véase páginas 23-24 de la Guía PAN

Cuadro 2. Lista para revisar cuestiones jurídicas

¿Se han revisado las siguientes cuestiones jurídicas?	Sí	No
Títulos, licencias, derechos y obligaciones relacionados con la minería		
Transferencia de derechos y actualizaciones de títulos mineros		
Comercio y licencias de exportación y obligaciones y derechos relacionados		
Políticas de asignación de la tierra		
Tipos de entidades/estructuras reconocidas para realizar extracción de oro artesanal y en pequeña escala		
Licencias medioambientales		
Medidas de control de la contaminación		
Uso de sustancias químicas peligrosas		
Rehabilitación y clausura de minas		
Áreas protegidas		
Tasas, derechos y régimen tributario		
Derechos laborales		
Estándares sanitarios y de seguridad		
Trabajo infantil		
Estándares o iniciativas de la cadena de suministros y del mercado		
Asistencia a las partes involucradas de la extracción de oro artesanal y en pequeña escala		
Coexistencia de la ASGM y de la minería a gran escala		
Consideraciones de género		

La sección 2 (Pasos claves en el proceso de formalización) y la sección 3 (Temas transversales en la formalización de la minería de oro artesanal y de pequeña escala) de la presente Guía destacan esas cuestiones jurídicas en profundidad, y pueden aportar un marco de referencia con el que comparar el marco jurídico actual. La identificación de puntos fuertes, carencias, barreras y incoherencias en el marco jurídico deberá servir como base para identificar las medidas y recomendaciones jurídicas requeridas con tal de ser incluidas en la estrategia de formalización.

Se pueden usar los siguientes tipos de preguntas para guiar este paso:

- ¿Qué políticas se dirigen explícitamente al sector de la extracción de oro artesanal y en pequeña escala?
- ¿Qué políticas se dirigen al sector de la minería de forma más extensa?
- ¿Qué otras políticas son pertinentes para el sector de la ASGM (pero actualmente no se dirigen a ese sector)?
- ¿Cuáles de las cuestiones mencionadas en la lista anterior están incluidas en el marco jurídico actual?
- ¿Qué políticas o reglamentos pueden obstaculizar el proceso de formalización?
- ¿El marco jurídico integral proporciona suficientes incentivos a los grupos de interés para formalizar?
- ¿El marco jurídico actual cubre adecuadamente las obligaciones relacionadas con i) la Convención de Minamata, ii) otros acuerdos internacionales

o regionales respecto al sector de la ASGM, y iii) acuerdos internacionales sobre derechos humanos?

- ¿El sector de la ASGM está bien integrado en los planes de desarrollo pertinentes, como la estrategia nacional para la reducción de la pobreza?
- ¿Hasta qué punto el marco político y jurídico se ha implementado con éxito?

Puede encontrar información adicional sobre esta área en la Guía del PAN del Programa de las Naciones Unidas para el Medioambiente¹⁰⁶, en la Lista de Autoridades Legales para Implementar la Convención de Minamata sobre el Mercurio de la NRDC¹⁰⁷, y el Informe Inicial de Valoración de Minamata - Estructura sugerida y contenidos.¹⁰⁸

Identificación de las fortalezas de la capacidad institucional

También es importante evaluar la capacidad institucional nacional existente relacionada con la extracción de oro artesanal y en pequeña escala, incluidos los elementos estructurales, financieros, técnicos y administrativos. Esta evaluación también deberá abarcar la capacidad disponible en las diferentes áreas geográficas, la coordinación interinstitucional y la gestión, acceso y uso de la información. Se deberá coordinar con el esquema de los grupos de interés (véase la sección 4.1) y la evaluación de los aspectos normativos y reglamentarios indicado anteriormente.

La capacidad existente puede ser evaluada a través de la revisión de los estudios disponibles, informes de evaluación y datos primarios en forma de entrevistas semiestructuradas, observaciones y otros medios. Adicionalmente a las instituciones gubernamentales, evaluar la capacidad de la ONG, universidades y otros grupos de interés involucrados en apoyar o inspeccionar las operaciones de extracción de oro artesanal y en pequeña escala también es beneficioso.

Tal como se señaló anteriormente, la capacidad evaluada deberá compararse con la capacidad requerida para cumplir con los roles presentes y futuros para apoyar a la formalización. Esto deberá incluir habilidades para desarrollar, implementar, controlar y reforzar las políticas públicas y reglamentos

106 Véase las páginas 40-42

107 Natural Resources Defence Council, 2016. NRDC Checklist of Legal Authorities to Implement the Minamata Convention on Mercury. <https://www.nrdc.org/resources/nrdc-checklist-legal-authorities-implement-minamata-convention-mercury>

108 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDP), 2017. Evaluación Inicial de la estructura sugerida en Minamata y Contenidos. http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/environment-energy/chemicals_management/undp-minamata-initial-assessment-guidance-.html

necesarios en las áreas de extracción de oro artesanal y en pequeña escala identificadas y proporcionar operaciones relacionadas con distintas formas de asistencia. Es importante recordar que mientras muchas actividades de formalización serán realizadas por los gobiernos locales y otras partes involucradas en las áreas rurales (ya que son más cercanos a la extracción de oro artesanal y en pequeña escala y suelen tener un mejor entendimiento del sector), estas instituciones muchas veces carecen de los recursos financieros, administrativos y técnicos necesarios para cumplir con sus mandatos de una forma efectiva. La descentralización de responsabilidades, recursos y de la capacidad requerida es, por lo tanto, un elemento importante a considerar.

Los siguientes tipos de preguntas pueden ayudar con la recopilación de información:

- ¿Cómo se relacionan entre ellos los distintos departamentos de las respectivas instituciones (por ejemplo, el Ministerio de Minas, los departamentos regionales y las oficinas de minas de los distritos?; ¿cómo se dividen los mandatos?; ¿qué desafíos existen relacionados con la coordinación?
- ¿Las instituciones tienen suficientes recursos, capacidad administrativa y activos (por ejemplo, fondos, vehículos, tecnología de la comunicación) para cumplir con sus mandatos?
- ¿Cómo se distribuyen los recursos institucionales actualmente disponibles entre los distintos departamentos a nivel nacional, regional y local?
- ¿Las instituciones tienen experiencia en distintas medidas de formalización (por ejemplo, jurídica, institucional, financiera, socioeconómica, y geoambiental) y de uso de mercurio?; ¿Reciben formaciones periódicas sobre cuestiones transversales relacionadas con el sector?
- ¿Estas instituciones tienen capacidad para cumplir futuros mandatos para implementar el PAN y formalizar el sector?

Resumen de la evaluación de la capacidad normativa, reglamentaria e institucional

Las conclusiones de las evaluaciones anteriores se pueden consolidar y resumir en una sección de evaluación de capacidad política, reglamentaria e institucional en la perspectiva general de la extracción de oro artesanal y en pequeña escala nacional del PAN. Las conclusiones clave deberán incluirse en la estrategia de formalización y pueden comprender los siguientes puntos:

- Un esbozo de las instituciones pertinentes y otros grupos de interés, y sus respectivos roles, responsabilidades y visiones (desarrollado de acuerdo con la sección 4.1).



- Una descripción y un análisis de las fortalezas, carencias, barreras y inconsistencias jurídicas actuales.
- Una descripción y un análisis de las fortalezas, carencias y barreras de la capacidad institucional.
- Recomendaciones para desarrollar o rectificar una nueva legislación, políticas públicas, reglamentos, etc.
- Recomendaciones para fortalecer la capacidad institucional

Aspectos socioeconómicos

Como se destaca en la Parte A, la formalización exitosa se basa parcialmente en reconocer y acomodar el orden social existente (incluidas las prácticas tradicionales y los acuerdos informales) que típicamente regulan este sector. Por lo tanto, es importante obtener un buen conocimiento de las dinámicas sociales, culturales y económicas del sector. Esto se puede conseguir mediante la realización de un estudio socioeconómico como se destaca, por ejemplo, en la «Metodología de

investigación socioeconómica de la extracción de oro artesanal y en pequeña escala»¹⁰⁹ de UNITAR.

La metodología aporta una guía clara para realizar la investigación documental y la investigación de campo cualitativa sobre los aspectos socioeconómicos clave pertinentes a la perspectiva general de la extracción de oro artesanal y en pequeña escala. Esto puede facilitar una investigación de los componentes clave para el proceso de formalización (por ejemplo, la cadena de suministro) y la cuestiones transversales (por ejemplo, empoderar y proteger a las mujeres). La metodología también puede ayudar en la evaluación de la capacidad normativa, reglamentaria e institucional, por ejemplo, realizando una investigación de campo sobre las barreras a la formalización o sobre el grado de implementación del marco reglamentario. En el cuadro 3 a continuación se resumen las principales cuestiones descritas en la metodología, las cuales deberán ajustarse al contexto nacional.

¹⁰⁹ La metodología se ha diseñado para usarse conjuntamente con este Manual de Formalización, y O'Neil, J.D. y Telmer, K. (2017) Estimación del Uso del Mercurio y Documentación de Prácticas en la ASGM (ONU Medioambiente). <http://wedocs.unep.org/handle/20.500.11822/22892>

Cuadro 3. Temas socioeconómicos clave del sector de la ASGM

Temas principales	Preguntas de investigación	Subtemas
Formalidad	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuál es el estado actual de la legalidad y la formalidad del sector? • ¿Qué diferencias hay entre el marco reglamentario y el institucional? • ¿Cuáles son las barreras para la formalización? • ¿Qué opinan los mineros de la ASGM sobre la formalización? • ¿Cómo han afectado a las personas involucradas en la ASGM las políticas de formalización? • ¿En qué se relacionan el sector de la ASGM y el de la LSGM? 	<ul style="list-style-type: none"> • Número de mineros, entidades, comerciantes, orfebres, procesadores, y exportadores individuales que tienen licencias (p. ej. licencias de la minería, permisos medioambientales, procesar y exportar licencias) • Número de entidades mineras (p. ej. cooperativas, PYME) que se han establecido • Hectáreas de tierra que se han distribuido para el uso de la ASGM • Documentos y costes necesarios (impuestos y tasas) para la formalización de las personas involucradas en la ASGM • Nivel de cumplimiento con el marco reglamentario • Expectaciones de los mineros por parte de los servicios gubernamentales • Aspiraciones de las personas involucradas en la ASGM en cuanto a el futuro de la industria de la ASGM • Impacto económico de las políticas recientes de formalización • Grado de participación de los grupos de interés en el desarrollo de la política de formalización • Relación entre las operaciones de la ASGM y la LSGM
Dinámicas de organización y poder locales	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuáles son las dinámicas de poder tradicionales a nivel de distrito y de comunidad? • ¿Qué valores y normas culturales son importantes? • ¿Cómo está organizado el sector de la ASGM a nivel local? 	<ul style="list-style-type: none"> • Liderazgo tradicional y consuetudinario a nivel de distrito y de comunidad • Estructuras de toma de decisiones a nivel comunitario • Normas y valores culturales que afectan la organización de trabajo de la ASGM • Influencia de los líderes locales y tradicionales en la gobernación de la ASGM • Tipos de estructuras organizativas de mineros (p. ej. mineros solteros, familias de mineros, comités de minería, cooperativas, PYME) • Establecimiento de jerarquía y toma de decisiones en las organizaciones mineras • División del trabajo en las organizaciones mineras • Grupos étnicos locales e idiomas nativos • Interacciones con los grupos indígenas cercanos
Comercio de oro y mercurio	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Qué parte del comercio del oro nacional se realiza a través de canales formales? • ¿Quiénes son los participantes formales e informales involucrados en la cadena de suministro del oro y del mercurio? • ¿Cuáles son las diferentes rutas del comercio del oro y del mercurio? • ¿Qué son las dinámicas de poner en las cadenas de suministro del oro y del mercurio? 	<ul style="list-style-type: none"> • Cantidad de oro encontrado y vendido al año a través de vías oficiales • Bases de datos disponibles del comercio del oro y del mercurio • Cantidad de impuestos tasados al año del sector de la ASGM • Participantes y grupos de interés y estructura de la cadena de suministro formal e informal del oro • Participantes, grupos de interés y estructuras de la cadena de suministro formal e informal del mercurio, y el origen del mercurio • Dinámicas de poder y relaciones comerciales en el comercio del oro y del mercurio • Acuerdos y estructuras de organización de comerciantes • Acuerdos informales en el comercio del oro y del mercurio • Origen de las inversiones financieras hechas en la producción del oro • Distribución de las ganancias del comercio del oro y del mercurio en la cadena de suministro

Temas principales	Preguntas de investigación	Subtemas
Uso de mercurio	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuáles son las percepciones locales sobre el uso del mercurio? • ¿Cuáles son las posibles soluciones para reducir el uso del mercurio en la ASGM o mitigar su impacto? • ¿Hasta qué punto las comunidades de la ASGM tienen acceso a alternativas al mercurio? 	<ul style="list-style-type: none"> • Consciencia del impacto del mercurio en el medioambiente y en la salud • Posibles estrategias o mecanismos de afrontamiento indígenas para mitigar los riesgos para la salud en la ASGM • Ideas y posibles opciones para reducir el uso del mercurio • Sensibilidad de los mineros al precio del mercurio • Acceso de los mineros a formación básica (sobre mejores prácticas mineras, seguridad, higiene, etc.) • Efectos económicos posibles de una reducción o eliminación del uso del mercurio en la comunidad local
Desarrollo local	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Por qué la gente participa en la ASGM? • ¿Cómo ha cambiado la vida de los mineros y la de sus familiar la ASGM? • ¿Cómo se relaciona la ASGM con mayores sustentos? • ¿Cómo se usan las ganancias obtenidas de la ASGM? • ¿Cómo se relaciona la ASGM con la educación? 	<ul style="list-style-type: none"> • Información sobre el amplio sustento de las comunidades de la ASGM y sus conexiones con la ASGM • Alcance y forma de la implicación de las personas en la ASGM y la agricultura • Motivos de las personas involucradas en la ASGM para involucrarse en la ASGM • Aspiraciones de futuro de las personas involucradas en la ASGM • Uso de las ganancias obtenidas de los mineros de la ASGM, los comerciantes y otros participantes y las inversiones hechas en otros sectores • Impactos negativos de la actividad de la ASGM en la tierra de cultivo • Impactos positivos de la actividad de la ASGM en el comercio y en la inversión agrícola • Impacto de la actividad de la ASGM en el comercio de mercancías y servicios locales (p. ej. servicios de transporte y construcción, peluqueros, restaurantes, negocios pequeños) • Acceso de los mineros a la educación y a sustentos alternativos • Impactos positivos y negativos de la actividad de la ASGM en la educación • Efectos económicos de la actividad de la ASGM en las comunidades locales
Papel de las mujeres	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuál es el papel de las mujeres en la ASGM y el hogar? • ¿Cuáles son los riesgos a los que están expuestas las mujeres? • ¿Cuáles son las necesidades de las mujeres en la ASGM? • ¿Hasta qué punto tienen acceso las mujeres a los recursos valiosos en la ASGM? • ¿Qué oportunidades tienen las mujeres en la ASGM? • ¿Cómo pueden empoderarse las mujeres en la ASGM? 	<ul style="list-style-type: none"> • Número y porcentaje estimado de mujeres trabajando en la ASGM • Perfil de las mujeres involucradas en la ASGM • Motivos de las mujeres para participar en la ASGM • Papel de las mujeres en la ASGM y otras actividades, incluyendo el hogar • Exposición de las mujeres al mercurio y otros riesgos para la salud • Disparidades de género y los problemas de las mujeres para avanzar en el sector de la ASGM (p. ej. convertirse en comerciantes de oro) • Acceso de las mujeres a recursos valiosos (p. ej. tierra, herramientas, grupos mineros, participación en la toma de decisiones, capital, mercados) • Oportunidades para las mujeres para avanzar en la ASGM • Aspiraciones de las mujeres para el futuro • Papel actual y potencial de las mujeres en la promoción de la salud ocupacional en la ASGM, incluyendo la relacionada con el mercurio (p. ej. promover prácticas mejores)
Papel de los menores	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuántos menores están involucrados en la ASGM? • ¿Por qué los menores están involucrados en la ASGM? • ¿Qué actividades realizan los menores en la ASGM? • ¿A qué riesgos para la salud están expuestos los menores? • ¿Qué acceso tienen los menores a la educación y a los sustentos alternativos? 	<ul style="list-style-type: none"> • Número y porcentaje estimado de menores trabajando en la ASGM • Trabajo infantil en otros sectores económicos • Normas culturales en relación con el trabajo infantil • Papel y actividades de los menores en la ASGM (por diferentes categorías de edad) • Exposición de los menores a riesgos para la salud, incluyendo el mercurio • Motivos de los menores y los padres para involucrarse en la ASGM • Acceso de los menores a la educación • Acceso de los menores a sustentos alternativos • Fuentes alternativas de ingresos para el hogar

4.3 Desarrollar una visión nacional para el sector de la ASGM

Se puede desarrollar una visión nacional armonizada y bien documentada para el sector de la ASGM después de institucionalizar la coordinación y el compromiso de los grupos de interés y preparar un resumen comprensivo del sector. Esta visión relejará juicios de valor de varios participantes y grupos de interés y establecerá prioridades claras. Puede ser útil organizar reuniones entre el mecanismo de coordinación y otros grupos de interés (p. ej. grupo de asesoría de grupos de interés) para tratar la visión nacional.

Dividir la ASGM en subsectores

Los varios tipos de ASGM pueden tener diferentes características e impactos, lo cuales pueden afectar al proceso de formalización. Si en la reseña nacional de la ASGM se muestra que estas diferencias son significativas e importantes para el proceso de formalización y el PAN, puede ser útil definir primero los subsectores. Por ejemplo, se pueden hacer dos distinciones básicas en la ASGM: la minería del oro *artesanal* frente a la de *pequeña escala*; y la minería de oro de *roca dura* frente a la de *roca blanda*. Además, el sector de la ASGM se puede dividir geográficamente en diferentes subsectores en varias regiones. Se pueden hacer otras distinciones.

Resumir las contribuciones y los impactos de la ASGM

En base al resumen nacional de la ASGM, el mecanismo de coordinación proporcionará un resumen equilibrado de los impactos del sector. Esto puede incluir primero el resumir las contribuciones positivas del sector para el desarrollo sostenible. Esto puede incluir la consideración la contribución actual y potencial del sector para los siguientes asuntos:

- Sustento directo: número estimado de personas que trabajan en el sector
- Sustento indirecto: número estimado de personas que apoyan indirectamente al sector (p. ej. familias que apoyan a sus familiares que trabajan en el sector con pequeñas tareas), dependientes y trabajos creados a través de las ganancias que el sector distribuye en las economías locales (p. ej. Personas trabajando en restaurantes, dependientes, comercios pequeños y agricultura)
- Pagar las tasas escolares de los mineros y de sus familias
- Desarrollo de infraestructuras (p. ej. carreteras, colegios, suministro de electricidad en las

comunidades de la ASGM, atención sanitaria y otros servicios sociales)

- Empoderar grupos que normalmente son vulnerable o marginados (p. ej. jóvenes, mujeres, étnicas minoritarias)
- Proporcionar más sustentos que sean económicamente viables y sostenibles en comparación con otras actividades
- Estabilidad salarial y diversificación económica
- Generación de ingresos tributarios
- Diversificación de las habilidades requeridas de los trabajadores y la innovación tecnológica
- Intercambio de ganancias con el extranjero a través de exportaciones

En cuanto al desarrollo económico, el mecanismo de coordinación considerará también los posibles impactos negativos del sector, incluyendo por ejemplo:¹¹⁰

- Erosión de los sustento o los recursos relacionados a través de la creación de asentamientos temporales y en mal estado y la disminución de agua, tierra u otros recursos naturales
- Empeorar la seguridad de los ingresos de los trabajadores
- Aumentar la desigualdad salarial entre los trabajadores
- Apartar a los menores y jóvenes de la educación y ponerlos a trabajar en la minería
- Cambiar la actividad económica de las actividades contribuyentes a las actividades no contribuyentes

El mecanismo de coordinación también resumirá los impactos negativos del sector en los siguientes aspectos:

- Medioambiente
- Derechos humanos
- Estándares de trabajo
- Sanidad y seguridad
- Mujeres y menores

Entre los asuntos del medio ambiente y los de sanidad y seguridad, se pondrá énfasis en los impactos del uso del mercurio en la ASGM de acuerdo con el Convenio de Minamata.

110 Texto adaptado de la Guía IGF.



Definir el futuro deseado del sector de la ASGM

Después de haber descrito varios asuntos positivos y negativos del sector de la ASGM, el mecanismo de coordinación puede empezar a darle importancia a estos asuntos decidiendo, en estrecha coordinación con los grupos de interés, cuál de esos asuntos son más importantes para el país y el por qué. En base a esto, se puede articular el futuro deseado del sector de la ASGM. A continuación se muestra un ejemplo de una visión:

«El sector de la ASGM en [nombre del país] es una actividad económica de la minería legítima que genera sustentos viables para mucha gente, tanto directamente como indirectamente. Puede contribuir, junto con otras actividades económicas, a la reducción de la pobreza para hombres y mujeres y para el empoderamiento de grupos vulnerables como [nombre de los grupos según proceda], especialmente en algunas de las regiones más pobres incluyendo [nombres de las regiones]. Finalmente, el sector puede contribuir a la realización de objetivos de desarrollo sostenible más amplios, si se gobierna de manera efectiva. Sin embargo, el sector se asocia actualmente con

varios problemas sociales, ambientales y sanitarios que se deben abordar. Concretamente, es importante abordar el uso irresponsable del mercurio del sector y sus impactos en la salud y en el medioambiente, su empleo de personas menores de 16, así como [más asuntos según proceda]».

Este ejemplo se puede modificar y usar a nivel nacional según proceda. También se puede ampliar dándole una indicación general de qué es necesario que ocurra para llegar a donde el sector debería estar en un futuro. Básicamente desarrollar un objetivo para la estrategia de formalización. Por ejemplo:

«Para alcanzar el máximo potencial de desarrollo del sector de la ASGM de manera sostenible, y para conseguir los objetivos fijados por el Plan de Acción Nacional, el sector necesita formalizarse. La formalización, como proceso que lleva la ASGM a la economía, la sociedad y el sistema normativo formales, puede conseguirse si los programas y las políticas públicas abordan las diferentes dimensiones de la actividad de la ASGM de una manera integrada e inclusiva».

Armonizar la visión nacional de la ASGM

Finalmente, es importante que la visión nacional se armonice con las estrategias nacionales de reducción de la pobreza, las estrategias nacionales y regionales para la industria extractiva o de la minería, los ODS y otros documentos nacionales o subnacionales de planificación ambiental o del desarrollo. De manera similar, se armonizará con las visiones nacionales para los sectores económicos relacionados, como los sectores más amplios de la minería y la agricultura, y con las visiones regionales para el desarrollo rural. Por ejemplo, los países africanos idealmente asegurarán que sus visiones nacionales para el sector de la ASGM son de acuerdo con la Visión Minera en África¹¹¹ (en inglés, «*African Mining Vision*»). Los fragmentos clave de la AMV que son de gran importancia para la ASGM incluyen:

«Un sector de la minería en África dirigido por el conocimiento, que cataliza y contribuye al crecimiento masivo y al desarrollo de un solo mercado de África y que está completamente integrado en él a través de: conexiones posteriores en el beneficio mineral»; y

«Un sector minero que aprovecha el potencial de la minería artesanal y de pequeña escala para estimular el espíritu emprendedor nacional o local, mejorar los sustentos y avanzar en el desarrollo rural integrado tanto social como económico».

111 Véase: www.africaminingvision.org. «A country mining vision guidebook: Domesticating the African Mining Vision» del Centro Africano de Desarrollo Minero proporciona una guía sobre cómo incorporar la VMA a nivel nacional. <http://hdl.handle.net/10855/22836>

Desarrollar la estrategia de formalización



Una vez que se ha creado un ambiente propicio, el mecanismo de coordinación puede desarrollar la estrategia de formalización de la ASGM. Mientras que la visión describe qué se debe alcanzar, la estrategia de formalización describe cómo se debe alcanzar. Una estrategia bien desarrollada también puede servir como instrumento para desbloquear fondos del Ministerio de Finanzas y de otros socios nacionales e internacionales para apoyar su implementación. También es importante asegurar que la estrategia es de acuerdo con el enfoque basada en los derechos humanos (véase la sección 1.2). En el anexo 3 se presenta un posible índice de la estrategia de formalización.

Se pueden llevar a cabo los siguientes pasos para desarrollar la estrategia:

1. Seleccionar uno o varios enfoques para la formalización y fijar objetivos.
2. Identificar los pasos para la implementación en base a los enfoques seleccionados.
3. Planear los detalles de la estrategia de formalización, como el plan de trabajo o el plan de divulgación.
4. Identificar los recursos financieros para apoyar la formalización.
5. Desarrollar procesos de supervisión y evaluación que puedan usarse para mejorar la estrategia durante la implementación.

Un punto de partida importante es confirmar que las actividades clave para establecer un ambiente propicio se llevan a cabo de manera efectiva. En el siguiente cuadro se muestra una lista de comprobación para facilitar este ejercicio.

Cuadro 4. Habilitar una lista de comprobación del ambiente

Componentes	¿Se han llevado a cabo las siguientes actividades clave?	Sí	No
Establecer un mecanismo de coordinación y organizar el proceso de consulta (véase la sección 4.1)	Mapear los grupos de interés y sus mandatos a nivel nacional, regional y local		
	Mapear las labores potenciales y las visiones de los grupos de interés para el sector de la ASGM		
	Establecer un mecanismo de coordinación incluyendo mandatos y planes de trabajo		
	Fomentar el compromiso político e identificar los potenciales recursos financieros nacionales		
	Institucionalizar el compromiso de los grupos de interés local a través de consultas regulares		
Desarrollar una reseña nacional de la ASGM (véase la sección 4.2)	Llevar a cabo una evaluación comprensiva de la capacidad normativa, reglamentaria e institucional, incluyendo:		
	Evaluar la definición de la actividad de la ASGM		
	Identificar las fortalezas, las diferencias y las barreras jurídicas		
	Identificar las fortalezas, diferencias y barreras de la capacidad institucional		
	Desarrollar recomendaciones para enmendar el marco jurídico y reforzar la capacidad institucional		
	Evaluar los aspectos técnicos y ambientales, incluyendo las prácticas usadas, los cálculos base del mercurio y los impactos ambientales de la ASGM (y llevar a cabo una prospección geológica y un mapeo de la tierra, cuando sea posible)		
	Evaluar los aspectos de la salud, incluyendo el acceso de las personas involucradas en la ASGM a la asistencia sanitaria y a los impactos en la salud debido a la ASGM		
Evaluar los aspectos socioeconómicos, incluyendo: formalidad, organización local y relaciones de poder, comercio de oro y mercurio, uso del mercurio, desarrollo local y la labor de las mujeres y de los menores			
Desarrollar una visión nacional para la ASGM (véase la sección 4.3)	Resumir los impactos positivos y negativos de la ASGM en el desarrollo local y nacional, los derechos humanos, la salud y el medioambiente		
	Definir el futuro deseado del sector doméstico de la ASGM y, en términos generales, qué se necesita para conseguirlo		
	Armonizar la visión nacional de la ASGM para otros sectores económicos y para el desarrollo de la planificación		

5.1 Seleccionar enfoques para la formalización y fijar objetivos

5.1.1 Seleccionar enfoques

Mediante la construcción de una reseña y una visión nacional de la ASGM, el mecanismo de coordinación seleccionará uno o más de un enfoque para la formalización de la ASGM, según proceda. Se pueden combinar varios enfoques de manera mutua que sirvan de refuerzo para todos los sectores de la ASGM. Tal y como se analiza en la sección 4.3, puede ser útil considerar los subsectores de la ASGM, en base a cuestiones como el nivel de mecanización, la geología o la localización). El proceso de selección de enfoques y el desarrollo de la estrategia será gradual y reiterativa, y se revisará periódicamente según proceda.

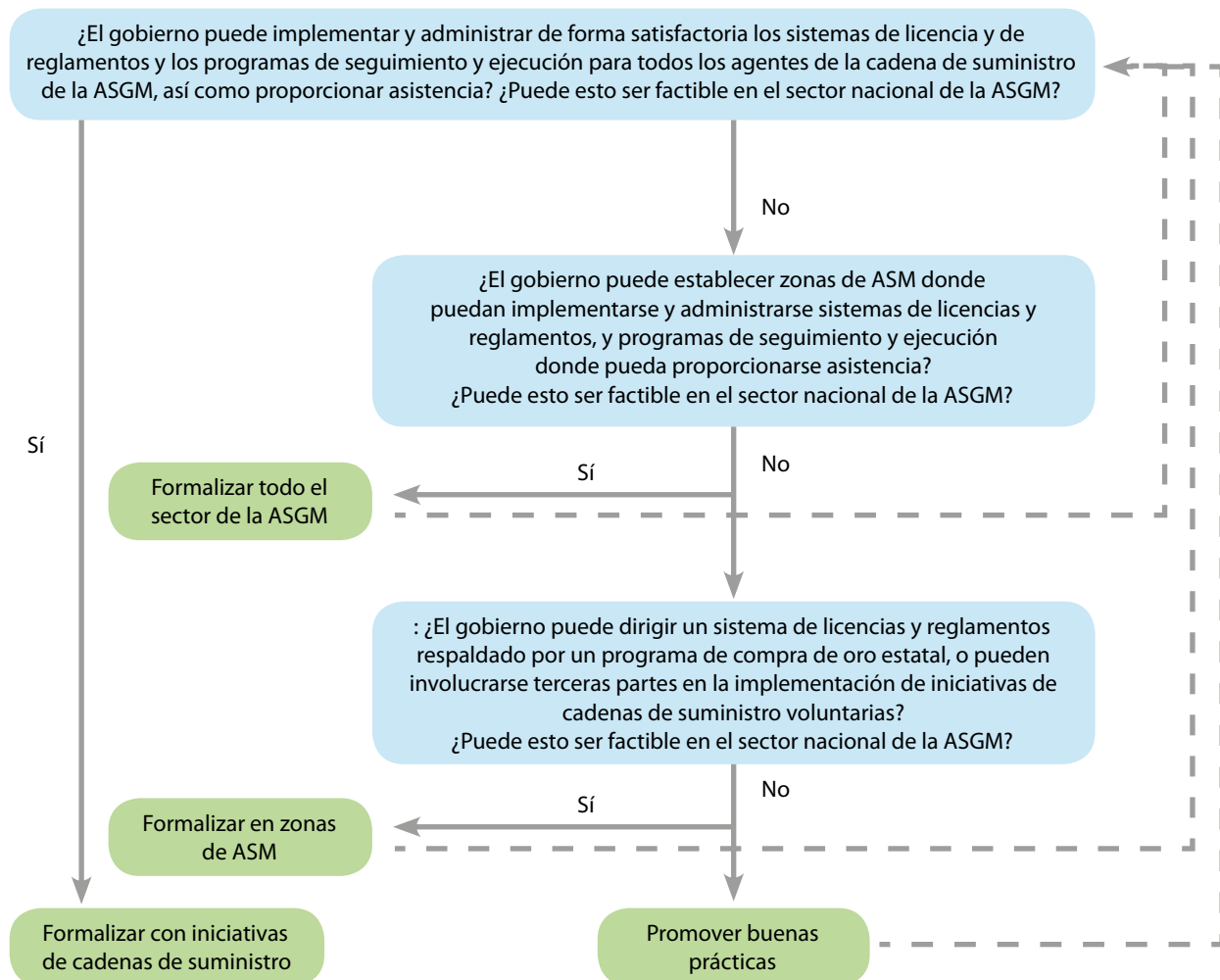
En este manual se describen cuatro enfoques principales:¹¹²

1. Formalizar el sector o subsector de la ASGM
2. Formalizar en las zonas de la ASM
3. Formalizar con iniciativas de las cadenas de suministro
4. Promover buenas prácticas y una buena organización

La viabilidad de cualquier enfoque puede determinarse en base a un análisis de la capacidad existente, el contexto nacional y la naturaleza del sector (incluyendo aspectos clave como la disposición de las personas involucradas en la ASGM a formalizar y las barreras de la formalización). En la siguiente figura se presenta un árbol de decisiones que puede ayudar a los países con el proceso de toma de decisiones.

¹¹² Estos enfoques se basan en el texto de la Guía IGF e incorporarán parte de dicho texto. También se pueden considerar otros enfoques.

Figura 10. Esquema de decisiones para la formalización de la ASGM



Como mínimo, todos los enfoques minimizarán los impactos en la salud y en el medioambiente y apoyarán las obligaciones relacionadas con el Convenio de Minamata. Aplicará a la formalización un enfoque basado en los derechos humanos.

Enfoque 1: Formalización del sector o subsector de la ASGM

Si se ha tomado una decisión con el objetivo de formalizar la ASGM al completo o un subsector, este enfoque se centrará, en gran medida, en el desarrollo de un sistema de licencias y reglamentos respaldado por un programa de seguimiento y ejecución. Esto implica que el gobierno se compromete a formalizar todas las partes involucradas del sector de la ASGM (o del subsector) del país. El marco jurídico puede emplearse para establecer estándares mínimos en el sector

o el subsector, incluido el uso de mercurio. De este modo, los agentes estatales pueden supervisar el cumplimiento de los reglamentos e imponer multas (por ejemplo, retirada de licencias de minería) o proporcionar formación para combatir el incumplimiento de las mismas.

Este enfoque sigue los seis componentes clave de formalización (véase la figura 11 más abajo), donde el marco reglamentario y la ejecución juegan un papel esencial. Por consiguiente, la formación, la educación y otras formas de asistencia también se consideran partes esenciales de este enfoque. El refuerzo de la capacidad del gobierno y de las personas involucradas en la ASGM a lo largo del proceso ayudará a garantizar que el marco reglamentario puede implementarse de forma efectiva y ejecutarse como uno de los últimos pasos en la implementación de la estrategia.

Figura 11. Componentes clave del proceso de formalización



Enfoque 2: Formalización en zonas ASM

Cuando existe una falta de capacidad o no se desea formalizar el sector al completo, otra opción es formalizar un subsector definido geográficamente en una zona particular y favorable para la formalización. En las otras zonas, se puede promover las buenas prácticas entre las personas involucradas en la ASGM que todavía no pueden formalizarse. Tal y como se menciona en la sección 4.3, el sector ASGM puede dividirse en subsectores). Otra forma de llevar a cabo este proceso es establecer áreas para que los agentes de la ASGM operen de acuerdo con unos reglamentos y administración independientes. (Las zonas ASM son zonas restringidas donde las operaciones de la ASGM son menos móviles, es más fácil y rentable aplicar la ley, y las condiciones como el terreno facilitan el seguimiento y la ejecución).

Antes de seleccionar este enfoque, es importante estudiar en profundidad los requisitos necesarios para establecer zonas ASM efectivas, así como los riesgos asociados a las mismas, tal y como se debate en la sección 2.1. En caso de que no sea viable o deseable establecer zonas ASM, se considerarán los enfoques 3 y 4.

Si se selecciona este enfoque, podría considerarse el siguiente proceso:

1. El gobierno emplea su poder ejecutivo para designar y gestionar las zonas ASM y para cambiar

las leyes de licencia, reglamentos y sanciones dentro de estas zonas.

2. Basándose en un estudio geológico y en cartografía, y en consulta con grupos de interés nacionales y locales pertinentes, las áreas ricas en oro y adecuadas para la producción de ASGM se establecen como zonas ASM. Inicialmente, puede ser útil establecer zonas en áreas donde la ASGM es gobernable más fácilmente y donde los recursos de apoyo puedan desplegarse con facilidad.
3. Se establece una autoridad de gobierno o un director que supervise la actividad de la ASGM y coordine la provisión de asistencia y seguimiento, así como su ejecución en cada zona.
4. Se implementa y se administra un sistema de licencias y reglamentos en estas zonas, que se supervisa y se ejecuta una vez proporcionada la asistencia. El sistema podría desarrollarse a nivel nacional, pero solo podría utilizarse en zonas ASM, mientras que las buenas prácticas se promueven fuera de estas zonas.

Enfoque 3: Formalización mediante iniciativas de cadenas de suministro voluntarias

Como alternativa a la formalización en zonas ASM, pueden establecerse iniciativas de cadenas de suministro para crear un sistema voluntario de reglamentos en el

sector ASGM. Esto se adapta mejor a las situaciones en las que el gobierno carece de la capacidad de ejecución requerida para garantizar el cumplimiento. Dichas iniciativas pueden seguir los estándares internacionales voluntarios, tales como la Guía de debida diligencia de la OCDE (véanse las secciones 2.4 y 3.4), a la que los gobiernos pueden añadir reglas nacionales adicionales. Lo ideal es que se puedan establecer varias iniciativas de cadenas de suministro y que puedan coordinarse por terceras partes, de modo que se evite la emergencia de monopolios de mercado y relaciones de comercio desleales (véase la sección 2.4.).

Otra opción es que el gobierno establezca un SGBP mediante el cual compre oro a personas involucradas en la ASGM que cumplan con unos requisitos específicos, a precios competitivos y con una demanda estable (véase la sección 2.4). Estos requisitos, establecidos por el programa, pueden ser voluntarios u obligatorios. Para las personas involucradas en la ASGM que no participan en los SGBP o en las iniciativas de cadenas de suministro, el gobierno puede promover las buenas prácticas con el objetivo de garantizar la protección de la salud humana, el medioambiente, los derechos humanos, así como incentivar a la participación y la formalización final.

Puesto que este enfoque es más apropiado para la participación del sector privado, los países que están adquiriendo la AMV deberán armonizar dicho enfoque con el Pacto del Sector Privado de la AMV.¹¹³

Enfoque 4: Promover buenas prácticas y la organización

Si actualmente no es viable formalizar alguna parte del sector de la ASGM, la mejor opción, tal vez, sea centrarse en promover buenas prácticas que garanticen la protección de la salud humana, el medioambiente y los derechos humanos. De acuerdo con este enfoque, una opción podría ser establecer unos criterios reglamentarios mínimos para prohibir prácticas consideradas inaceptables en el sector (por ejemplo, las “peores prácticas” relacionadas con el uso del mercurio y otros asuntos descritos en la sección 2.3). Esto podría complementarse con la aplicación de la ley cuando sea posible. Este sistema reglamentario también podría desarrollarse en mayor medida con el tiempo.

En este caso, el gobierno deberá motivar o incentivar a las personas involucradas en la ASGM a emplear buenas prácticas a través de la educación, la demostración y la asistencia, que vayan dirigidas, especialmente, a las partes que empleen prácticas precarias. Para facilitar dichas intervenciones, las personas involucradas en la ASGM deberán recibir asistencia a la hora de organizarse en entidades jurídicas. El gobierno

también podría facilitar la adquisición y posesión de licencias para la ASGM, que, a su vez, ayudarán a supervisar el sector (incluido el número de mineros) y, finalmente, a administrar un sistema de seguimiento y ejecución.

Este enfoque contribuye a garantizar que el gobierno no desperdicia recursos escasos para supervisar e implementar reglamentos sin obtener éxito alguno. En su lugar, inicialmente, el gobierno puede invertir en reforzar este seguimiento y capacidad de implementación, así como promover el cumplimiento de los reglamentos que, finalmente, supondrán un apoyo para los esfuerzos de formalización a más largo plazo. Posteriormente, el gobierno puede reevaluar si puede perseguirse alguno de los otros enfoques de formalización más avanzados. (Esto también es aplicable al segundo y tercer enfoque, tal y como se ilustra más arriba en los círculos de retroalimentación de la figura 10).

Preguntas orientativas para la selección de enfoques del proceso de formalización

El esquema de decisiones que se presenta más arriba (figura 10), se desarrolla en un conjunto de preguntas más detalladas en el cuadro que figura a continuación. Responder a estas preguntas puede ayudar a determinar si es viable perseguir uno de los tres enfoques. Mientras que en la mayoría de los casos no será posible responder “Sí” con toda confianza en todas las preguntas, es importante reconocer que la formalización es un proceso continuado y que se desarrolla a largo plazo, por lo que, como tal, también es posible seleccionar un enfoque respondiendo “No”, siempre y cuando se propongan planes realistas con el objetivo de tratar estas carencias. (En algunos casos, esto puede ser necesario para garantizar que la visión nacional y los objetivos PAN se cumplen). No obstante, si ninguno de estos enfoques (del 1 al 3) es factible, puede que sea preferible seleccionar el Enfoque 4 (que promueve las buenas prácticas y la organización) u otros enfoques apropiados e identificados a nivel nacional.

El mecanismo de coordinación nacional puede responder a las preguntas de abajo, en consulta con otros grupos de interés y puede determinar el enfoque más apropiado para el sector nacional de la ASGM, así como definir si el país ya cuenta con la capacidad general requerida o si puede tratar de forma adecuada con las carencias identificadas en el cuadro y con el panorama nacional de la ASGM durante la implementación de la estrategia.

De nuevo, cada enfoque deberá reducir, como mínimo, los efectos en la salud humana y en el medioambiente, respaldar la implementación del Convenio de Minamata, así como implementar un enfoque basado en los derechos humanos para la formalización.

113 https://www.uneca.org/sites/default/files/PublicationFiles/afri-ca_mining_vision_compact_full_report.pdf

Cuadro 5: Preguntas orientativas para seleccionar un enfoque para el proceso de formalización

Enfoque 1: Formalización del sector o subsector de la ASGM	¿El gobierno puede implementar y administrar de forma satisfactoria los sistemas de licencia y de reglamentos y los programas de seguimiento y ejecución para todas las personas involucradas en la cadena de suministro de la ASGM, así como proporcionar asistencia? ¿Esto se ajusta al panorama nacional y la visión de la ASGM?	Sí	No
<i>Dimensiones jurídicas e institucionales</i>	¿Los servicios provinciales y locales están lo suficientemente capacitados y cuentan con los recursos necesarios para desarrollar sus mandatos en lo relativo al proceso de formalización de la ASGM?		
	¿Se cuenta con la capacidad suficiente para administrar un Sistema de licencias y reglamentos para todo el sector o subsector?		
	¿Se cuenta con la capacidad suficiente para supervisar a las personas involucradas en la ASGM?		
	¿Se cuenta con la capacidad suficiente para ejecutar los reglamentos?		
	¿El sistema judicial y el Ministerio Fiscal cuentan con la imparcialidad y la capacidad suficientes?		
<i>Dimensión socioeconómica</i>	¿Existe una proporción importante de personas involucradas en la ASGM dispuestas a participar en el proceso de formalización?		
	¿Se cuenta con la capacidad suficiente para proporcionar asistencia administrativa, técnica y financiera a las personas involucradas en la ASGM?		
	¿El gobierno puede proporcionar suficientes incentivos a las personas involucradas en la ASGM para llevar a cabo la formalización?		
	¿Se pueden mitigar los obstáculos identificados en el proceso de formalización?		
	¿Son adecuadas las características del sector ASGM (v.gr. movilidad y accesibilidad de las operaciones, dependencia del estado, nivel de organización) para el proceso de formalización de la ASGM?		
	¿Hay un nivel de confianza suficiente entre las personas involucradas en la ASGM y el estado?		
	¿Se espera que la formalización del sector tenga un impacto neto positivo en los grupos vulnerables y marginales?		
<i>Dimensión geoambiental</i>	Desde un punto de vista realista, ¿se cuenta con el suficiente terreno de yacimientos minerales viables para las concesiones a la ASGM?		
	¿Puede conseguirse la información geológica suficiente para formalizar el sector?		
	¿Pueden desmilitarizarse las minas ocupadas por grupos armados u organizaciones criminales?		
<i>Dimensión financiera</i>	¿Los beneficios previstos resultantes de la formalización compensan los costes estimados a largo plazo?		
	¿Se cuenta con la capacidad suficiente para implementar un sistema tributario?		
	¿Se cuenta con la capacidad infraestructural suficiente para reemplazar un sistema de flujos financieros ilegales por uno caracterizado por el acceso formal a la financiación?		
	¿Pueden distribuirse suficientes recursos financieros nacionales para comenzar el proceso de formalización?		

Enfoque 2: Formalización en zonas ASM	¿El gobierno puede establecer zonas ASM donde puedan implementarse y administrarse los sistemas de licencia y reglamentos, así como los programas de seguimiento y ejecución y donde pueda proporcionarse asistencia? ¿Esto se ajusta al panorama nacional y a la visión de la ASGM?	Sí	No
<i>Dimensión geoambiental</i>	¿Se cuenta con suficiente información geológica detallada para designar zonas ASM que contengan yacimientos auríferos viables y adecuados para la extracción por parte de la ASGM?		
	Desde un punto de vista realista, ¿puede suministrarse suficiente terreno para las zonas de la ASGM?		
	¿Pueden gestionarse de forma razonable los futuros conflictos con grupos de interés locales (v.gr. propietarios o empresas LSM) que surjan a raíz del establecimiento de zonas ASM?		
	¿Pueden desmilitarizarse las minas ocupadas por grupos armados u organizaciones criminales?		
<i>Dimensión jurídica</i>	¿Es posible, desde el punto de vista jurídico, establecer zonas ASM?		
	¿Se cuenta con la capacidad jurídica suficiente para establecer un sistema de licencias y reglamentos en las zonas ASM?		
<i>Dimensión institucional</i>	¿Se cuenta con la capacidad institucional suficiente para administrar un Sistema de licencias y reglamentos a en las zonas ASM?		
	¿Se cuenta con la capacidad suficiente para supervisar a personas involucradas en la ASGM en las zonas ASM?		
	¿Se cuenta con la capacidad suficiente para aplicar los reglamentos las zonas ASM?		
	¿El sistema judicial y el Ministerio Fiscal cuentan con la imparcialidad y la capacidad suficientes?		
<i>Dimensión socioeconómica</i>	¿Existe una proporción importante de personas involucradas en la ASGM dispuestas a participar en el proceso de formalización de zonas ASM?		
	¿Se cuenta con la capacidad suficiente para proporcionar asistencia administrativa, técnica y financiera a las personas involucradas en la ASGM dentro de las zonas ASM?		
	¿Se pueden mitigar los obstáculos identificados en las zonas ASM?		
	¿Existe un nivel de confianza suficiente entre las personas involucradas en la ASGM y el estado?		
	¿Se espera que la formalización tenga un impacto neto positivo en los grupos vulnerables y marginales?		
<i>Dimensión financiera</i>	¿Los beneficios resultantes de la formalización de la ASGM en las zonas ASM compensan los costes a largo plazo?		
	¿Se cuenta con la capacidad suficiente para implementar un sistema tributario en las zonas ASM?		
	¿Se cuenta con la capacidad infraestructural suficiente para remplazar un sistema de flujos de financiación ilegales por uno caracterizado por el acceso formal a la financiación para las personas involucradas en la ASGM en zonas ASM?		
	¿Se pueden distribuir los recursos financieros nacionales para comenzar el proceso de formalización en las zonas ASM?		

Enfoque 3: Formalización mediante iniciativas de cadenas de suministro voluntarias	¿El gobierno puede dirigir un sistema de licencias y reglamentos respaldado por un SGBP o pueden involucrarse terceras partes para implementar iniciativas de cadenas de suministro voluntarias? ¿Esto se ajusta al panorama y a la visión a nivel nacional de la ASGM?	Sí	No
<i>Dimensión financiera</i>	¿Los beneficios esperados resultantes de las iniciativas de cadenas de suministro compensan los costes derivados de su establecimiento e implementación?		
	¿Existe suficiente demanda en el mercado internacional para el oro producido y vendido mediante la iniciativa de cadenas de suministro?		
	¿Se cuenta con la capacidad suficiente para implementar un sistema tributario en las zonas ASM?		
	¿Se cuenta con la capacidad infraestructural suficiente para reemplazar un sistema de flujos financieros ilegales por uno caracterizado por el acceso formal a la financiación para las personas involucradas en la ASGM en las zonas ASM?		
<i>Dimensión socioeconómica</i>	¿Existe una proporción importante de personas involucradas en la ASGM dispuestas a participar en el proceso de formalización de las iniciativas de cadenas de suministro?		
	¿Se espera que las personas involucradas en la ASGM puedan cumplir con los estándares establecidos en las SGBP o en las iniciativas de cadenas de suministro?		
	¿Se cuenta con la capacidad suficiente para proporcionar la asistencia requerida a las personas involucradas en la ASGM a la hora de cumplir con los requisitos de la SGBP o con las iniciativas de cadenas de suministro?		
	¿La iniciativa de cadenas de suministro motiva a una parte importante de la ASGM a participar en este proceso?		
	¿Pueden mitigarse los obstáculos identificados en el proceso de formalización de las cadenas de suministro?		
	¿Podrá prohibirse la venta de oro mediante las cadenas de suministro a aquellos que no cumplan con los estándares?		
	¿Puede prevenirse la creación de monopolios comerciales y el aumento de la desigualdad entre las personas involucradas en la cadena de suministro de la ASGM a la hora de establecer la iniciativa?		
	¿Los mineros de la ASGM pueden asumir los costes derivados de la trazabilidad, o pueden hacerse cargo otras personas involucradas en la ASGM?		
	¿Puede evitarse o mitigarse la exclusión de grupos vulnerables y los impactos adversos en los no participantes en la implementación de esta iniciativa?		
<i>Dimensión institucional</i>	¿Cuentan las terceras partes y el gobierno con la capacidad suficiente para establecer e implementar iniciativas de cadenas de suministro voluntarias o SGBP?		
	¿Se cuenta con la capacidad suficiente para supervisar a las personas involucradas en la ASGM en estas iniciativas?		
	En el caso de los SGBP, ¿el gobierno puede emplear un sistema de dinero móvil para pagar las operaciones ASM (con el objetivo de reducir los costes en seguridad)?		
<i>Dimensión geoambiental</i>	¿Desde un punto de vista realista, ¿se contará con el suficiente terreno para realizar las concesiones para ASGM?		
<i>Dimensión jurídica</i>	¿El marco normativo puede adaptarse a los estándares internacionales?		

5.1.2 Establecimiento de los objetivos

Una vez seleccionados el enfoque o los enfoques, pueden establecerse objetivos específicos, que deberán responder a la siguiente pregunta: "¿Qué se necesita conseguir para llegar desde donde estamos hacia donde queremos estar?". Esto puede incluir objetivos tanto a corto plazo

como a largo plazo. La orientación que se proporciona en la sección 5.2 más abajo (selección de los pasos) también puede ayudar a informar sobre el desarrollo de los objetivos. Cada uno de los objetivos deberá diseñarse empleando el criterio SMART, cuyas siglas en inglés hacen referencia a las siguientes características: específicos, medibles, asignables, realistas y sujetos a plazos.

A continuación, se presentan ejemplos de objetivos para los seis componentes clave, así como algunas cuestiones intersectoriales.

- **Estudio geológico y asignación de terreno para la ASGM**

- Llevar a cabo una investigación geológica en los cinturones de rocas verdes del país y hacer pública esta información para diciembre de 2020
- Establecer 15 zonas ASM ricas en minerales para diciembre de 2021

- **Facilitar la organización de los mineros**

- Establecer 80 entidades ASGM (cooperativas, sindicatos o empresas) y proporcionar formación relativa a la gobernanza y a la administración de empresas para diciembre de 2021
- Establecer una federación nacional de personas involucradas en la ASGM con el apoyo del Ministerio de la Minería y organizar jornadas regionales para prestar apoyo y representar a las entidades de la ASGM para julio de 2022

- **Licencias y reglamentos de la ASGM**

- Modificar el marco reglamentario para cubrir todas las necesidades, obstáculos e inconsistencias, tal y como se identifican en la evaluación de la capacidad jurídica, para diciembre de 2019
- Emitir a la ASGM 1.000 licencias de minería para julio de 2021
- Validar 100 evaluaciones de impacto medioambiental de mineros auríferos a pequeña escala para diciembre de 2021

- **Organizar la cadena de suministro**

- Registrar un 20% de exportaciones de oro nacional por parte de las autoridades aduaneras e implementar un sistema tributario para diciembre de 2021
- Garantizar que, al menos, 150 comerciales de oro dispongan de licencias para su distribución, al igual que 10 exportadores de oro, y que estos informen de forma periódica al mecanismo de coordinación sobre sus prácticas de suministro para diciembre de 2021
- Reforzar la capacidad de ocho aduanas y de los organismos encargados de hacer cumplir la ley, así como de dos centros de investigación locales para julio de 2020.

- **Facilitar el acceso a las finanzas, mercados y servicios**

- Desarrollar la capacidad de 40 organismos de la ASGM en lo relativo a la mejora de las prácticas mineras y a la rehabilitación del terreno para diciembre de 2021
- Ayudar a 40 organismos de la ASGM a abrir cuentas bancarias y recibir formación en conocimientos

sobre finanzas y administración de empresas, donde se cuente con al menos un 30% de participación femenina para diciembre de 2021

- Garantizar que las instituciones financieras (incluidos los bancos corporativos y de desarrollo) participan con el organismo de coordinación y proporcionan, de forma efectiva, acceso a créditos y ahorros a las partes involucradas en la ASGM (incluidas las mujeres) para diciembre de 2021

- **Supervisar y ejecutar los reglamentos de la ASGM**

- Garantizar la coordinación entre las oficinas de minería del distrito y las Agencias de Protección Ambiental provinciales para que emitan informes de progreso de un total de 100 organismos ASGM para diciembre de 2021
- Garantizar que un 30% de los organismos de ASGM con licencias cumplen plenamente los Reglamentos de Minerales del país para diciembre de 2022

- **Cuestiones intersectoriales**

- Desarrollar y facilitar una transición hacia formas de vida alternativas y viables para 200 mineros de la ASGM que trabajan en zonas protegidas para diciembre de 2021
- Reforzar la capacidad institucional nacional mediante el establecimiento de departamentos de la ASGM en los ministerios convenientes (v.gr. minas, medioambiente, finanzas, salud, comercio) para diciembre de 2020

Además de desarrollar objetivos para el proceso de formalización, los objetivos de reducción de mercurio debatidos en la Guía del PAN¹¹⁴, así como los objetivos relativos al desarrollo socioeconómico y a los aspectos medioambientales y sanitarios también pueden formularse e integrarse como parte de la estrategia de formalización del PAN.

5.2 Selección de los pasos

Una vez escogido el enfoque o los enfoques para la formalización, y una vez se han desarrollado los objetivos, pueden seleccionarse un conjunto de pasos convenientes. Esta sección señala un número de “pasos clave” y “posibles pasos”, que se debaten en las Secciones 2 y 3 para los componentes clave y las cuestiones intersectoriales. Estos pasos pueden tenerse en consideración junto con los esfuerzos de desarrollar una capacidad adicional para hacer frente a las carencias identificadas en el panorama nacional de la ASGM y en el cuadro 5.

Esto se ilustra mediante una serie de figuras para cada enfoque, tal y como se explica a continuación en el cuadro 12.

¹¹⁴ Véanse las páginas 25-26.

Figura 12. Selección de los pasos para implementar los enfoques



Figura 13. Medidas esenciales para la formalización del sector o subsector ASGM (Enfoque 1) formalización en zonas ASM (Enfoque 2)

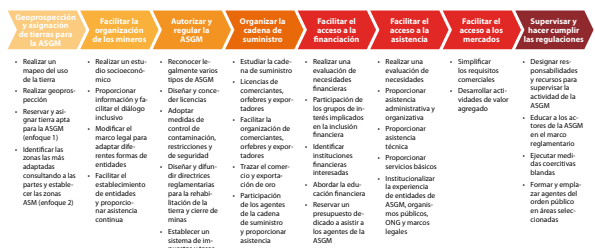
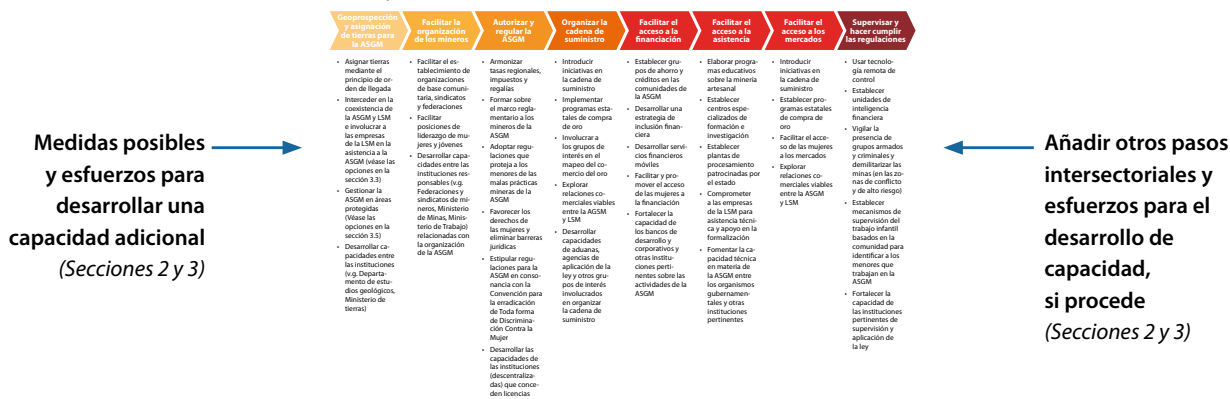


Figura 14. Medidas posibles para la formalización del sector o subsector ASGM (Enfoque 1) formalización en zonas ASM (Enfoque 2)



A la hora de seleccionar los diferentes pasos descritos en esta sección, es importante repasar las Secciones 2 y 3 de este manual, así como el panorama nacional de la ASGM para considerar los riesgos y los obstáculos que presenta cada paso, así como su idoneidad en el contexto local y nacional. Las mejores prácticas descritas en esas secciones también deberán tenerse en cuenta a la hora de seleccionar estos pasos. Asimismo, es importante señalar que, dado que los posibles pasos descritos en la sección 3 son de naturaleza intersectorial, a menudo tienen relación con más de un componente del proceso de formalización. Por consiguiente, puede ser útil incluir un componente adicional para estas cuestiones intersectoriales.

Enfoque 1: formalización del sector o subsector ASGM

Los países que han decidido formalizar el sector o subsector ASGM al completo pueden estudiar los siguientes componentes clave y pasos clave, que aparecen ilustrados en la figura 13 que se muestra más abajo. Algunos de los posibles pasos (más detallados en las secciones 2 y 3) también se presentan en la figura 14 para su estudio. La selección de los pasos apropiados deberá basarse en el contexto nacional de la ASGM y en la visión del sector. En el anexo 4 se presenta un ejemplo de este proceso.

Enfoque 2: formalización en zonas ASM

De forma similar al Enfoque 1, los países que han decidido llevar a cabo la formalización en zonas ASM también pueden seguir el orden de los componentes ilustrados en la figura 13. La principal diferencia entre el Enfoque 1 y el 2 es que esta estrategia de formalización deberá, en gran medida, en el componente de “investigación geológica y asignación de la tierra”, poniendo especial énfasis en la identificación y el establecimiento apropiado de las zonas ASM. Asimismo, los pasos siguientes seleccionados solo son aplicables a las personas involucradas en la ASGM que operan con oro o que lo compran en estas zonas ASM.

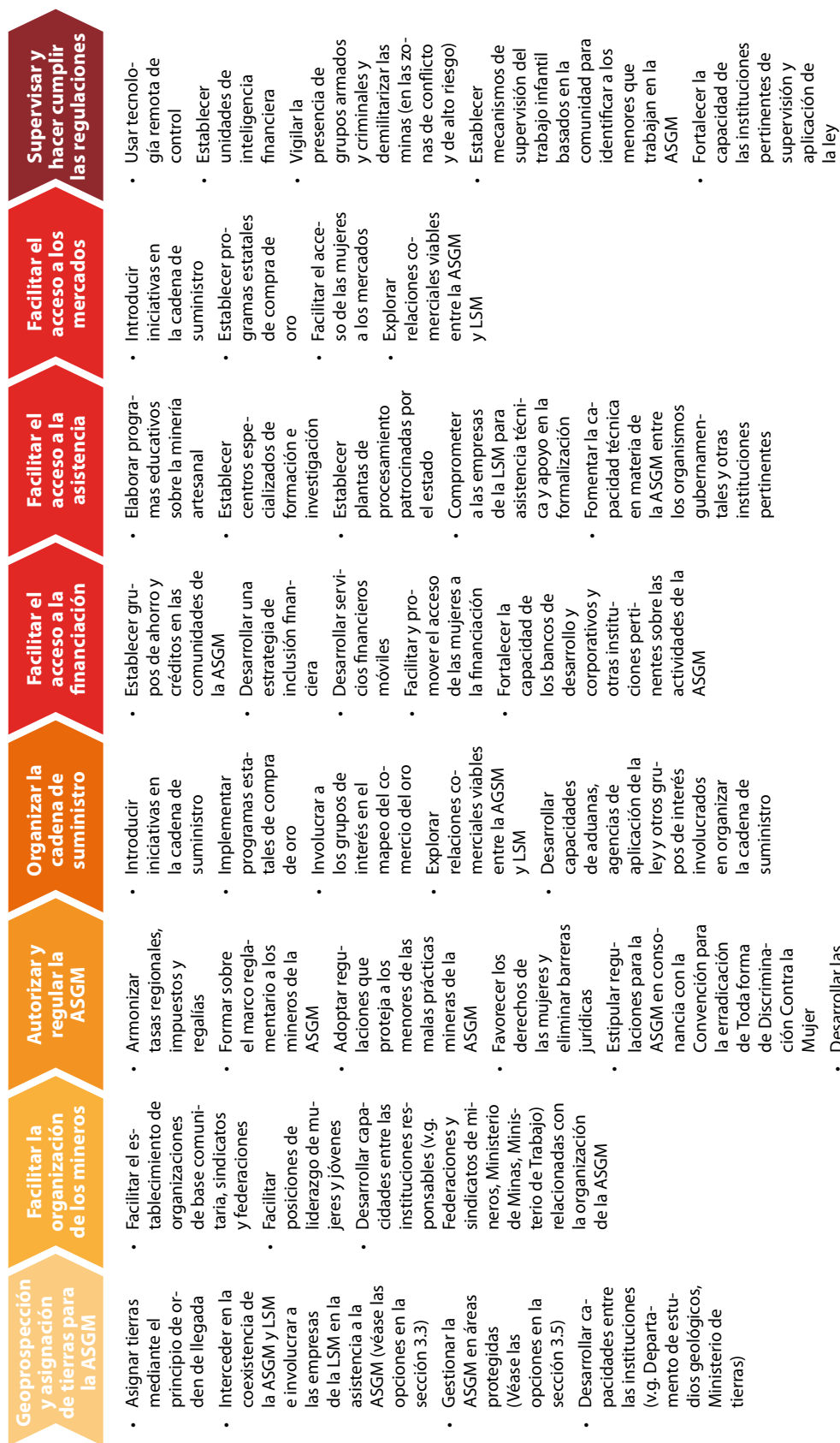
Tomando como base las figuras 13 y 14 que se muestran abajo, pueden seleccionarse los pasos clave y los posibles pasos para guiar el desarrollo de la estrategia de formalización. Para las personas involucradas en la ASGM que actúan fuera de estas zonas, puede tenerse en cuenta la guía para el Enfoque 4 que se presenta más abajo (Promoción de buenas prácticas), junto con otros pasos que se ajusten a la situación nacional o local.

La selección de los pasos adecuados deberá basarse en el contexto nacional de la ASGM y en la visión para el sector.

Figura 13. Medidas esenciales para la formalización del sector o subsector ASGM (Enfoque 1) formalización en zonas ASM (Enfoque 2)



Figura 14. Medidas posibles para la formalización del sector o subsector ASGM (Enfoque 1) formalización en zonas ASM (Enfoque 2)



Enfoque 3: Formalizar con iniciativas a la cadena de suministro

En virtud de este enfoque, es necesario tomar una decisión sobre el tipo de iniciativa o iniciativas de la cadena de suministro a adoptar y cómo se puede incentivar a los actores de la ASGM para que participen en ellas. Como primera opción, el gobierno podría aprovechar una iniciativa de la industria o de una cadena de suministro de terceros. Esto podría ser preferible si el gobierno no tiene la capacidad de implementar un programa estatal de compra de oro, o si la iniciativa de la cadena de suministro ofrece mejores incentivos para los actores de la ASGM (por ejemplo, proporcionar una demanda estable o precios más altos). Si se selecciona una iniciativa de cadena de suministro de terceros, es importante confirmar que las normas establecidas en la iniciativa cumplen los requisitos nacionales. También podrían imponerse requisitos adicionales (por ejemplo, en relación con el uso de mercurio) a los agentes de la ASGM para que participen en la iniciativa.

Como segunda opción, si se cuenta con la capacidad necesaria, el gobierno puede patrocinar y financiar un programa Estatal de compra de oro que compre minerales y metales a mineros artesanales y en pequeña escala a un precio y una demanda estables. Esto se puede llevar a cabo en coordinación con varias formas de asistencia.

Para ambas opciones, la iniciativa de la cadena de suministro o programa estatal de compra de oro podría primero ponerse a prueba y evaluarse su viabilidad e impacto. Esta información podría utilizarse para perfeccionar la iniciativa o para fundamentar la decisión de adoptar otro enfoque de la formalización. Las iniciativas de la cadena de suministro y los programas estatales de compra de oro se discuten en las secciones 2.4 y 2.5.3, y se puede encontrar más orientación en la Guía del IGF.¹¹⁵

Al igual que en los enfoques 1 y 2, este enfoque puede comenzar con el componente de “geoprospección y asignación de tierras”. Esto informará el posicionamiento de las estaciones de compra bajo la iniciativa de la cadena de suministro o programa estatal de compra de oro. El orden sugerido para la implementación de los componentes esenciales difiere, sin embargo, con el siguiente componente esencial, que es “organizar la cadena de suministro” (y establecer específicamente una iniciativa de cadena de suministro o programa estatal de compra de oro). Posteriormente, se puede seguir el mismo orden de componentes esenciales bajo este enfoque.

Los pasos esenciales para este enfoque se ilustran en la figura 15 y los posibles pasos se ilustran en la figura 16. Como en todos los enfoques, la selección de los pasos

115 Véase las páginas 22-23 y 34-35 de la Guía IGF.



Figura 15. Medidas esenciales para la formalización con iniciativas voluntarias de cadenas de suministro (Enfoque 3)



Figure 16. Medidas posibles para la formalización con iniciativas voluntarias de cadenas de suministro (Enfoque 3)



apropiados debe basarse en el contexto y la visión nacional de la extracción de oro artesanal y en pequeña escala para el sector.

Enfoque 4: Promoción de buenas prácticas y organización

La elaboración de una estrategia para promover las buenas prácticas y la organización es más abierta que los demás enfoques. Por lo tanto, no se hace ninguna distinción entre las medidas clave y las posibles medidas. En cambio, en la figura 17 se presentan una variedad de medidas que pueden seleccionarse para la estrategia.

El punto de partida de este enfoque debería ser permitir a los actores de la extracción de oro artesanal y en pequeña escala agruparse en varias organizaciones (véase la sección 2.2). Esto puede ir seguido de la prestación de asistencia administrativa y técnica, así como de la prestación de servicios e infraestructura básicos. La asistencia puede entonces ampliarse para facilitar el acceso a la financiación y a los mercados a los actores de la extracción de oro artesanal y en pequeña escala.

Si bien este enfoque puede no requerir el desarrollo de un sistema integral de licencias y regulaciones, el gobierno puede comenzar a emitir licencias y desarrollar regulaciones ligeras para prohibir las prácticas inaceptables. Esto es especialmente importante en los casos en que las empresas de minería a gran escala pueden obtener licencias y concesiones en áreas en las que los actores de la extracción de oro artesanal y en pequeña escala operan sin licencias, lo que da lugar a

conflictos. Además, el gobierno también debe mejorar su capacidad de regulación, supervisión y cumplimiento de la ley, y reevaluar periódicamente si tiene suficiente capacidad para aplicar los Enfoques 1-3. Además, el componente de "geoprospección y asignación de tierras" (no incluido en la figura 17) podría abordarse mediante la prestación de asistencia conexa (por ejemplo, proporcionando datos geológicos a los actores de la extracción de oro artesanal y en pequeña escala) o de manera más exhaustiva. Esto ayudará a crear un entorno propicio para la futura formalización del sector de la extracción de oro artesanal y en pequeña escala.

Algunos países con áreas de conflicto o de alto riesgo pueden seleccionar este enfoque como resultado de su baja capacidad de regulación y aplicación de la ley. Como se discutió en la sección 3.4, se debe poner énfasis en la creación de confianza con las comunidades de extracción de oro artesanal y en pequeña escala, los actores más amplios de la cadena de suministro y en el buen gobierno. Esto puede implicar la organización de diálogos inclusivos con los actores y partes interesadas de la extracción de oro artesanal y en pequeña escala, la mejora de la rendición de cuentas y la transparencia y la reducción del soborno y la corrupción en la gobernanza del sector de la extracción de oro artesanal y en pequeña escala. Además, estos países pueden considerar la adopción de iniciativas de diligencia debida y la desactivación de minas bajo el componente de "organización de la cadena de suministro".

Los componentes y las medidas clave pueden utilizarse para promover las buenas prácticas y la organización en el sector de la extracción de oro artesanal y en pequeña escala. La selección de los pasos apropiados

Figura 17. Medidas posibles para promover las buenas prácticas y la organización (Enfoque 4)



5.3 Planificación de los detalles

Una vez que se han acordado los enfoques, los objetivos y las medidas pertinentes, el mecanismo de coordinación puede elaborar los detalles más precisos de la estrategia, que incluye un plan de trabajo y un plan de divulgación.¹¹⁶ Esto debe hacerse en estrecha consulta con las partes interesadas nacionales (identificadas en la sección 4.1). El plan de trabajo y el plan de divulgación deben coordinarse con el plan de trabajo y el plan de divulgación elaborado para el Plan de acción nacional (véanse las orientaciones del Plan de acción nacional en las páginas 28 a 30).

Plan de trabajo

El plan de trabajo debe enumerar las actividades planificadas asociadas con cada paso seleccionado en la estrategia. También debe proporcionar detalles para la ejecución de cada actividad, como el nivel de prioridad, los organismos principales y de apoyo, el calendario, el presupuesto estimado, las fuentes de financiamiento, los resultados previstos y los indicadores, según proceda. Puede ser útil destacar las actividades más críticas en el plan de trabajo, ya que esto ayudará a priorizar los recursos y la asistencia. En el cuadro 6 se presenta una plantilla para el plan de trabajo, que incluye un ejemplo para el componente “geoprospección y mapeo del uso de la tierra”.

En cuanto a los organismos principales y de apoyo, será útil volver a examinar el cuadro 1 enmendado (partes interesadas pertinentes, mandatos y posibles roles). Estos organismos pueden ser partes interesadas del gobierno, la sociedad civil y el sector privado. La asignación de responsabilidades también puede contribuir a la identificación de las necesidades de creación de capacidad que deben abordarse durante el proceso de formalización. La descentralización de la responsabilidad y los recursos es particularmente importante en esta etapa (véase la sección 2.6).

Estimar cuánto tiempo se necesitará para completar cada actividad es también esencial para desarrollar un plan de trabajo eficaz. Cuando las actividades o tareas son de naturaleza técnica, puede ser necesario consultar con aquellos que tienen el conocimiento técnico o la experiencia relacionada para hacer estimaciones realistas. La experiencia ha demostrado que, por muy cuidadosa que sea la planificación, es prudente dedicar más tiempo para tener en cuenta los acontecimientos imprevistos. El cronograma también puede contener hitos del proyecto que correspondan a los resultados u objetivos esperados de la estrategia y a los hitos desarrollados para el Plan

nacional de acción. Tales hitos pueden servir como puntos de referencia que marcan claramente los eventos distinguibles en la formalización de la extracción de oro artesanal y en pequeña escala y, por lo tanto, pueden ser utilizados como una herramienta para supervisar el progreso a medida que se va implementando la estrategia.

Se debe estimar un presupuesto realista para cada actividad e incluir recursos para facilitar la participación de las partes interesadas en cada etapa del proceso de toma de decisiones. También se deben detallar las fuentes de financiamiento potenciales y seguras. El cálculo preciso y detallado de los costos de la estrategia es importante por varias razones; por ejemplo, para convencer a los donantes experimentados (nacionales e internacionales) de que el presupuesto es realista, y para reducir las posibilidades de que el proceso de formalización tenga problemas durante la implementación (y requiera fondos adicionales). En relación con esto, también es importante comenzar a planificar y llevar a cabo esfuerzos de movilización de recursos lo antes posible y con regularidad para asegurar las mayores posibilidades de éxito (véase la sección 5.4 más adelante).

Por último, el plan de trabajo debería incluir una lista de indicadores para medir el grado de realización de las actividades y el logro de los objetivos. La evaluación de la formalización se discute en la sección 5.5 más adelante.

Además del plan de trabajo, el mecanismo de coordinación puede considerar la elaboración de un marco lógico para describir la estrategia y las actividades. Ese marco puede ayudar a articular el pensamiento estratégico que subyace al plan de trabajo y será útil cuando se solicite asistencia externa.

116 Puede encontrar información adicional sobre la planificación de los detalles en la Guía para el Desarrollo de un Plan de Acción para la Gestión Racional de las Sustancias Químicas de UNITAR, 2009. http://cwm.unitar.org/publications/publications/cw/pops/AP_Guidance_01_Apr_09_sp.pdf

Cuadro 6. Plantilla de plan de trabajo y ejemplo

Componente esencial	Paso	Prioridad (alta, media, baja)	Organismo director	Organismos de apoyo	Cronograma					Presupuesto	Fuentes de financiación	Resultados esperados	Indicadores
					Y1	Y2	Y3	Y4	Y5				
Geoprospección y asignación de tierras para la extracción de oro artesanal y en pequeña escala	Realizar un mapeo del uso de la tierra	Media	Min. de Tierras	<ul style="list-style-type: none"> Min. de Agricultura Min. de Medioambiente 	X					\$200,000	Nacional	El uso del suelo se ha mapeado por el Ministerio de tierra en las provincias productoras de oro X, Y, and Z antes de Diciembre 2020	Hectáreas de tierra mapeada
	Realizar geoprospección	Alta	Departamento de estudios geológicos.	<ul style="list-style-type: none"> Min. de Minas Universidad X Asociación de extracción artesanal Y Compañía de minería a gran escala Z 	X	X				\$500,000	Compañías de minería a gran escala Donante X	El departamento de estudios geológicos ha realizado prospección geológica en los cinturones de piedras verdes del país de las regiones X Y Y y ha hecho pública la información antes de diciembre de 2021	Hectáreas de tierra geo prospeccionada
	Reservar y asignar tierra apta para la actividad de extracción de oro artesanal y en pequeña escala	Alta	Min. de Tierras	<ul style="list-style-type: none"> Min. de Minas Min. de Medioambiente 	X	X				\$200,000	Impuestos mineros, tasas y regalías	15 concesiones de minería artesanal ricas en oro han sido asignadas y aprobadas por el Ministerio de Tierras para diciembre de 2022.	No. de concesiones asignadas para extracción de oro artesanal y en pequeña escala
	Desarrollar capacidades entre las instituciones responsables	Media	Min. de Tierras	<ul style="list-style-type: none"> Universidad X Departamento de estudios geológicos ONG Y 	X	X				\$300,000	Presupuesto Nacional	Cada oficina regional de la EPA y el Ministerio de Minas tiene dos vehículos y el personal ha sido capacitado en extracción de oro artesanal en pequeña escala y geología mineral para junio de 2020.	Número de vehículos en las oficinas regionales de la EPA y el Ministerio de Medio Ambiente No. de personal capacitado en EPA y MoM
Facilitar la organización de los mineros													
Regular la extracción de oro artesanal													
Facilitar el acceso a financiación, asistencia y mercados													
Supervisar y hacer cumplir las regulaciones													

Plan de divulgación

Los países con proyectos de Plan de acción nacional por lo general elaboran un plan de divulgación para crear conciencia sobre el mercurio y sus riesgos, el uso del mercurio en la extracción de oro artesanal y en pequeña escala y el propio Plan de acción nacional. También proporciona una hoja de ruta para involucrar a los principales grupos de interés y grupos marginados en la elaboración y ejecución del Plan de acción nacional y ofrece oportunidades para un compromiso y una participación constructivos. Este plan de divulgación puede adaptarse para abordar también la estrategia de formalización. Esta puede ser una forma eficaz de fomentar la confianza entre los grupos de interés. En resumen, el plan de divulgación incluye un objetivo general; la identificación de las audiencias a las que va dirigido; los mensajes esenciales que deben transmitirse; la lista de actividades de divulgación; las funciones y responsabilidades; y los recursos disponibles para aplicar el plan de divulgación. Todos estos aspectos se discuten en la Guía del Plan de acción nacional (páginas 28-30).

El plan de divulgación puede utilizarse para sensibilizar sobre la visión nacional y la transformación sostenible y planificada del sector. Los esfuerzos de divulgación deben asegurar que los actores de la extracción de oro artesanal y en pequeña escala y las comunidades locales conozcan las motivaciones e intenciones del gobierno; la naturaleza de cualquier cambio reglamentario; las nuevas reglas aplicables; los tipos de asistencia requeridos y disponibles; y la forma de ser elegible para recibir y acceder a la asistencia.

Al diseñar el plan de divulgación, se debe prestar especial atención a la forma de los mensajes transmitidos. Por un lado, es importante que los mensajes sean breves, sencillos y pertinentes para que puedan ser comprendidos por un público amplio, incluidas las personas con menos

educación y las que viven en zonas rurales. Por lo tanto, la traducción a las lenguas locales es esencial. Por otro lado, cuando se habla sobre el uso de mercurio y la formalización de la extracción de oro artesanal y en pequeña escala, las audiencias objetivo a veces pueden malinterpretar el mensaje. Por ejemplo, mensajes como “detener la minería ilegal” o “acabar con la amenaza del mercurio” pueden dar lugar a presiones sociales dentro de las comunidades, lo que puede causar daños sociales y económicos a los actores de la extracción de oro artesanal y en pequeña escala, que necesitan tiempo para mejorar gradualmente sus prácticas y formalizar sus medios de vida. En general, es mejor desarrollar mensajes constructivos y con visión de futuro sobre la formalización (por ejemplo, véase la sección 4.3, “Definir el futuro deseado del sector de la extracción de oro artesanal y en pequeña escala”).

Por último, la divulgación debe llevarse a cabo antes de que se apliquen las políticas y los reglamentos. De lo contrario, los actores de la extracción de oro artesanal y en pequeña escala pueden estar sujetos a cumplir con reglas que les son desconocidas.

5.4 Identificar recursos financieros

Es probable que la cuestión de los recursos sea particularmente difícil, y debería tratarse desde el principio y durante todo el proceso de elaboración y aplicación de una estrategia de formalización. La experiencia indica que los esfuerzos de movilización de recursos bien planificados, realizados de manera continua y con un respaldo de alto nivel tendrán las mayores posibilidades de éxito. Si bien se reconoce que pueden ser necesarios recursos externos para hacer avanzar ciertos componentes, el compromiso de los recursos nacionales o locales es esencial y debería ser la fuente primaria. Al comprometer recursos



(por ejemplo, fondos, tiempo del personal, datos), los funcionarios y las organizaciones demuestran su interés y apoyo a la formalización. Este compromiso es un buen presagio para una implementación exitosa, así como para la sostenibilidad a largo plazo. Las iniciativas que son financiadas principalmente por fuentes externas pueden correr el riesgo de quedarse estancadas una vez que el apoyo externo haya cesado.

Un punto de partida crítico para la movilización de recursos es comprender cómo se toman las decisiones presupuestarias y de asignación de recursos. Un primer paso podría ser ponerse en contacto con las partes pertinentes del Ministerio de Finanzas, las oficinas de presupuesto de los ministerios competentes (por ejemplo, minas, medio ambiente, salud, trabajo y comercio), el poder legislativo nacional, el sector privado (por ejemplo, empresas de minería a gran escala, bancos), universidades y otros órganos pertinentes a fin de comprender a fondo el proceso y las funciones respectivas de los distintos grupos de interés. Como se explica en la sección 4.1, estos grupos de interés deberían participar en el mecanismo de coordinación, el grupo consultivo de interesados u otro tipo de arreglo, de modo que su aportación y apoyo a la formalización puedan obtenerse desde el principio, incluidos los recursos humanos y financieros cuando sea posible. Se debe comunicar el potencial de la formalización para contribuir a los objetivos de desarrollo sostenible, la generación de ingresos a través de los impuestos y la mitigación de los impactos ambientales y sobre la salud.

Algunas opciones para el financiamiento del proceso de formalización incluyen:

- Utilizar las tasas por licencias, impuestos y regalías recaudadas de los actores formalizados de la extracción de oro artesanal y en pequeña escala a lo largo de la cadena de suministro.¹¹⁷ Donde aún no se han formalizado los mineros de la extracción de oro artesanal y en pequeña escala, este enfoque puede aplicarse a las exportaciones de oro, en las que se retiene un porcentaje para apoyar el proceso de formalización. Los impuestos también podrían recaudarse a través de los programas estatales de compra de oro;
- Aumentar las asignaciones del presupuesto nacional para las intervenciones en la extracción de oro artesanal y en pequeña escala. En este caso, es importante involucrar al Congreso, al Ministerio de Finanzas y al Banco Central para asegurar que se asigne un presupuesto específico. Más aún, el presupuesto anual del Ministerio de Minas podría ser una fuente adecuada de financiamiento;

¹¹⁷ Es importante que estas no sean tasas poco realistas, como se señala en la sección 2.3. Con base en evaluaciones económicas, se pueden hacer pronósticos sobre los ingresos esperados que se pueden recaudar a través de estos medios. Estos pronósticos pueden entonces poner de relieve cuánto más se necesita obtener financiamiento de otras fuentes.

- Involucrar a los bancos privados y de desarrollo para que proporcionen a los actores de la extracción de oro artesanal y en pequeña escala acceso al financiamiento (véase la sección 2.5) y para que financien asociaciones público-privadas relacionadas;
- Desviar o aumentar los ingresos de las regalías y los impuestos formales (de pequeña, mediana y gran escala) de la extracción de oro para ayudar a la formalización del sector; y
- Fomentar las asociaciones entre minería a gran escala y extracción de oro artesanal y en pequeña escala en las que las empresas de minería a gran escala asisten a los mineros de extracción de oro artesanal y en pequeña escala en el proceso de formalización para aligerar la carga que recae sobre el gobierno (véase la sección 3.3).

En la práctica, puede ser necesaria una combinación de las opciones mencionadas anteriormente para reunir recursos financieros suficientes para aplicar la estrategia de formalización. Sin embargo, a largo plazo, el modelo financiero más sostenible es aquel en el que la formalización de la extracción de oro artesanal y en pequeña escala se financia a sí misma. Si bien para ello se requiere una inversión significativa a corto y mediano plazo a fin de lograr algún nivel de formalidad, el sector formalizado debería poder sostenerse en última instancia mediante la recaudación de tasas, impuestos y regalías de los agentes de la extracción de oro artesanal y en pequeña escala.

Para complementar los recursos obtenidos a nivel nacional, también se podría considerar la posibilidad de recurrir a donantes externos. Puede ser útil elaborar una lista de todos los donantes externos pertinentes, en particular los que tienen oficinas y actividades en el país, y obtener información sobre sus procedimientos pertinentes, así como sobre los tipos de proyectos que cada entidad donante tiene más probabilidades de apoyar. Una manera eficaz de acercarse a los donantes puede ser demostrar la voluntad política para la formalización compartiendo evidencias de los recursos nacionales que se han reunido y de los éxitos obtenidos hasta la fecha.

Otra oportunidad para la movilización de recursos financieros puede encontrarse en el Fondo para el Medio Ambiente Mundial. El artículo 13 de la Convención de Minamata establece que “El Fondo Fiduciario del Fondo para el Medio Ambiente Mundial aportará nuevos recursos financieros previsible, adecuados y oportunos para sufragar los costos de apoyo a la aplicación del presente Convenio conforme a lo acordado por la Conferencia de las Partes”. Es importante reconocer, sin embargo, que debido al alcance y magnitud del proceso de formalización, puede ser necesario involucrar también a otros donantes que están relacionados con el sector extractivo (por ejemplo, el Banco Mundial, donantes bilaterales).

Por último, para asegurar que los esfuerzos de movilización de recursos se lleven a cabo de manera eficaz y sostenible, un comité con representación de los ministerios interesados o de un organismo pertinente podría desarrollar y aplicar una estrategia de movilización de recursos (basada en una sólida comprensión de los procedimientos pertinentes para solicitar y obtener apoyo de fuentes nacionales y externas). Debe abordar qué recursos se necesitan, de qué fuentes se solicitarán tales recursos, qué medidas se han de adoptar con ese fin y qué entidades son responsables.

5.5 Desarrollar un proceso de seguimiento y evaluación

Seguir la aplicación de la estrategia ayuda a garantizar que el proceso de formalización avanza según lo previsto y que se han logrado los resultados según lo planeado. Esto proporciona una oportunidad para dar un paso atrás periódicamente para evaluar el nivel de formalización que se ha obtenido; considerar la dirección que ha tomado el proceso de formalización; reevaluar las prioridades nacionales; y considerar si las iniciativas en curso siguen satisfaciendo las necesidades cambiantes del país. Basado en los resultados, el mecanismo de coordinación podría modificar la estrategia de formalización según proceda.

Siempre que sea aplicable, este proceso de seguimiento y evaluación podría llevarse a cabo en colaboración con las obligaciones de informar sobre el progreso en la aplicación del PAN cada tres años (de acuerdo al artículo 21).¹¹⁸ También podrá ser de ayuda usar el proceso de seguimiento y evaluación para informar de manera periódica sobre la visión general de la ASGM nacional, que podrá servir de referencia para comparar el estado de formalidad del sector en contra.

Para facilitar el proceso de seguimiento y evaluación, se le podría encomendar al mecanismo de coordinación que desarrolle el contenido y procedimiento en consulta con los grupos de interés.

El proceso de seguimiento y evaluación podrá incluir una combinación de enfoques, incluidos;

- asignar responsabilidades al mecanismo de coordinación para supervisar el desempeño de cada componente de la estrategia de manera regular, y proporcionar informes periódicos sobre el progreso en la formalización de ASGM y la aplicación del PAN;
- establecer revisiones internas regulares por cada ministerio, departamento, u otra organización que sea responsable de aplicar la estrategia de formalización, centrándose en el progreso logrado

en relación con el plan de trabajo (véase el cuadro 6) y los objetivos;

- llevar a cabo evaluaciones externas por evaluadores independientes; y
- organizar una comisión parlamentaria para supervisar las actividades del mecanismo de coordinación.

De conformidad con el enfoque basado en los derechos humanos, otras partes involucradas y otros grupos de interés de la ASGM podrían estar involucrados en llevar a cabo el seguimiento y evaluación. Los países africanos podrán considerar armonizar el proceso de seguimiento y evaluación para la formalización midiendo el progreso de aplicar la *African Mining Vision* (Visión de la Actividad Minera en África) (en concreto, su pilar en la ASM).¹¹⁹

El mecanismo de coordinación deberá crear parámetros para ayudar a evaluar el progreso hacia cada objetivo de la estrategia de formalización. A continuación se enumeran parámetros de muestra para diferentes componentes y cuestiones transversales:

- Perspectiva geográfica y asignación de tierras
 - Hectáreas de tierras que han sido asignadas para el uso de la ASGM (incluidas hectáreas de zonas de la ASM establecidas)
 - Número de actores de la ASGM que operan en áreas protegidas
- Facilitar la organización de los mineros
 - Número de entidades de la ASGM que se han establecido
 - Número de comunidades de la ASGM que han recibido formación en cuestiones de organización
- Autorizar y reglamentar la ASGM
 - Número de mineros, entidades, comerciantes, orfebres, procesadores y exportadores que cuentan con permisos (por ejemplo, permiso de explotación minera, permiso ambiental, licencia de exportación y procesamiento)
 - Número de mineros, entidades, comerciantes, orfebres, procesadores y exportadores que solicitaron permisos en relación con el número de licencias concedidas (y razones principales para la diferencia)
 - Número de mujeres que cuentan con licencias en comparación con los hombres
 - Número de barreras jurídicas, vacíos jurídicos e inconsistencias que se han identificado en la evaluación de la capacidad normativa, reguladora e institucional que se han abordado modificando el marco reglamentario

118 Véanse páginas 31-32 de la Guía PAN

119 Economic Commission for Africa, 2017. Africa Mining Vision: African Minerals Governance Framework. <https://repository.uneca.org/handle/10855/24172>

- Número de documentos que se requieren para la legalización de los mineros, las entidades, los comerciantes, los orfebres, los procesadores y los exportadores y el tiempo y coste que supone obtenerlos
 - Organizar la cadena de suministros
 - Cantidad de oro rastreado y vendido a través de canales oficiales anualmente
 - Número de entidades de comercio y de orfebrería que se han establecido
 - Cantidad de impuestos recaudados del sector de la ASGM anualmente, desglosado por diferentes segmentos de los mineros de la ASM (por ejemplo, artesanal y de pequeña escala), personas y entidades y otras partes involucradas en la cadena de suministros (por ejemplo, procesadores y exportadores)
 - Facilitar el acceso a la financiación, asistencia y mercados
 - Número de mineros, entidades, comerciantes, orfebres, procesadores y exportadores que han recibido asistencia administrativa, por sexo y edad
 - Número de mineros, entidades, comerciantes, orfebres, procesadores y exportadores que han recibido asistencia técnica, por sexo y edad
 - Número de mineros, entidades, comerciantes, orfebres, procesadores y exportadores que han recibido asistencia financiera, por sexo y edad
 - Número de mineros, entidades, comerciantes, orfebres, procesadores y exportadores que han recibido servicios básicos, por sexo y edad
 - Supervisar y hacer cumplir los reglamentos de la ASGM
 - Número de trabajadores del gobierno que recibieron formación sobre supervisión y aplicación y prestación de asistencia
 - Número de inspecciones a minas que se han llevado a cabo y los principales problemas que se han identificado
 - Número de mineros, entidades, comerciantes, orfebres, procesadores y exportadores que han recibido formación sobre los marcos reglamentarios, por sexo y edad
 - Cuestiones transversales
 - Número de agencias gubernamentales que se sitúan cerca de las zonas mineras y de procesamiento
 - Número de organizaciones gubernamentales en las que se ha observado un aumento en la capacidad
 - Número de reuniones de los grupos de interés que se han celebrado, y número de grupos de interés que participaron en dichas reuniones, por sexo y edad
 - Número de mujeres que trabajan en actividades mineras divididas por tipo de actividades (por ejemplo, extracción, procesamiento, transporte de minerales) y edad, y comparada con los hombres
 - Número de mujeres en órganos de gobernanza de entidades con permisos y sin permisos
 - Número de tasas recaudadas en el sector de la ASGM anualmente, desglosado por diferentes segmentos de los mineros de la ASM, personas y entidades y otros segmentos de la cadena de suministros (por ejemplo, procesadores y exportadores)
- Los siguientes aspectos cualitativos y más subjetivos también podrán usarse para evaluar el progreso y ayudará a entender los impactos relacionados con los parámetros anteriores:
- Viabilidad económica de las tierras asignadas para la actividad de la ASGM
 - La medida en que la organización de los mineros y comerciantes de la ASGM en la práctica difiere de cómo se prevé en el marco reglamentario
 - La medida en la que los mineros, entidades, comerciantes, orfebres, procesadores y exportadores individuales cumplen con el marco reglamentario
 - Nivel de aplicación y efectividad de las reformas para abordar los obstáculos sociales, institucionales, reglamentarios y de otra índole para la formalización
 - Nivel de voluntad política para la formalización y coordinación de la ASGM entre los ministerios, departamentos y organismos gubernamentales
 - Asequibilidad y rentabilidad de los componentes individuales de la estrategia de formalización
 - Nivel de comprensión por parte de las instituciones gubernamentales con respecto al sector de la ASGM y la capacidad para cumplir sus mandatos en los diversos componentes de la formalización de la ASGM en todos los niveles (nacional, provincial y local)
 - Participación de las partes involucradas en la ASGM en el diseño y mejora de las políticas y reglamentos de la ASGM
 - La medida en la que los grupos de interés en la ASGM tienen una mejor comprensión del marco reglamentario
 - Efectos sociales y económicos netos de las políticas de formalización en las partes involucradas en la ASGM y las comunidades circundantes (además de los efectos del uso de mercurio, medidos como parte del PAN)

- La medida en la que los grupos típicamente marginados (por ejemplo, las mujeres, los jóvenes) se incluyen en los esfuerzos de formalización
- Cambios en las percepciones públicas sobre el sector de la ASGM
- Avances logrados en virtud de las normas y reglamentos internacionales que abordan la gobernanza del sector de la ASGM, como la Guía de debida diligencia de la OCDE y el Reglamento de la UE sobre minerales de zona en conflicto.

El mecanismo de coordinación podría desarrollar protocolos para recabar datos e información para llevar a cabo el seguimiento y evaluación. Se podría informar de los resultados del seguimiento y evaluación al mecanismo de coordinación, el grupo de trabajo PAN, el grupo asesor de los grupos de interés, etc. según proceda, con una frecuencia acordada (por ejemplo, anualmente). Los métodos para recopilar datos deberán reflejar las técnicas que se han empleado para desarrollar la visión general de la ASGM nacional y, entre otros, podrán incluir los siguientes:

- Estudios formales e informales, entrevistas semiestructuradas, y entrevistas con personas clave con mineros, funcionarios públicos, sociedad civil, y otros que se vean afectados por los esfuerzos de formalización
- Reuniones de grupos de discusión, reuniones comunitarias, estudios de casos y evaluación rural participativa
- Observación directa de los participantes
- Observación indirecta, por ejemplo, a través de satélites o drones
- Evaluación de los datos sociales y económicos recabados a nivel comunitario para otros propósitos. Por ejemplo, para apoyar otras iniciativas sobre la mitigación de la pobreza, promoción de la salud, la educación, la incorporación de la perspectiva de género, etc.
- Análisis de documentos escritos
- Evaluación de los métodos de aplicación

Por último, podrá ser de ayuda establecer o adherirse a una plataforma formal (por ejemplo, la página web desarrollada para el PAN¹²⁰) para compartir datos e información en relación con la formalización de la ASGM.

120 Véase la página 31 de la Guía PAN.

5.6 Lista de verificación final

El cuadro 7 proporciona una lista de verificación que se podrá emplear para verificar si la estrategia de formalización aborda todas las cuestiones clave debatidas en esta sección.

Cuadro 7. Lista de verificación de la estrategia de formalización

Proceso	¿Se han abordado las siguientes cuestiones?	Sí	No
Basándose en el entorno propicio	La estrategia está en consonancia con la visión nacional para el sector de la ASGM		
	La estrategia se basa en la visión general de la ASGM nacional		
	La estrategia se basa en los procesos e iniciativas nacionales y regionales pertinentes		
	La estrategia incorpora un enfoque basado en los derechos humanos		
Seleccionar enfoques de formalización y fijar objetivos	Los enfoques para la formalización de la ASGM se han seleccionado tras considerar el árbol de decisiones de la figura 10		
	Los enfoques para la formalización de la ASGM se han seleccionado tras considerar las cuestiones jurídicas, institucionales, socioeconómicas, geológicas y ambientales, financieras enumeradas en el cuadro 5 (Preguntas orientativas para elegir un enfoque de formalización)		
Elegir las medidas para los enfoques elegidos	Se han seleccionado (y modificado si procede) las medidas de la estrategia tras el examen de los componentes clave y cuestiones transversales (incluidos los problemas y las mejores prácticas) debatidas en las secciones 2 y 3		
	La estrategia incluye actividades de creación de capacidad adicionales para abordar las diferencias identificadas en la visión general de la ASGM nacional y el cuadro 5, si procede		
	La estrategia incorpora medidas para emprender nuevas investigaciones según lo dispuesto en los componentes elegidos del proceso de formalización		
	La estrategia incorpora medidas para el fomento de la capacidad de conformidad con los resultados del cuadro 5 (Preguntas orientativas para elegir un enfoque de formalización) y la evaluación de la capacidad institucional (véase la sección 4.2)		
Planificación de los detalles	El plan de trabajo incluye unos roles y responsabilidades claros de dirección y organismos de apoyo para cada actividad		
	El plan de trabajo incluye un calendario realista con los acontecimientos importantes		
	El plan de trabajo incluye un presupuesto estimado para cada actividad		
	El plan de trabajo incluye los resultados que se esperan y los indicadores para la medición del éxito		
	El plan de divulgación comunica las motivaciones e intenciones del gobierno para la formalización, la naturaleza de cualquier cambio reglamentario, las nuevas normas aplicables y cómo reunir los requisitos para la asistencia		
	El plan de divulgación incluye un mensaje simple que se adaptan a los diferentes destinatarios		
Identificar los recursos financieros	El plan de trabajo identifica las fuentes (potenciales) de financiación para cada medida (incluidos los recursos para apoyar la participación de los grupos de interés locales)		
	La estrategia identifica los recursos financieros domésticos para financiar la aplicación de la estrategia		
Desarrollar un proceso de seguimiento y evaluación	El proceso de seguimiento y evaluación incluye un enfoque comprensivo para evaluar el progreso de la formalización de la ASGM que involucra a varios grupos de interés		
	El proceso de seguimiento y evaluación incluye parámetros cualitativos apropiados para medir el progreso obtenido en las cinco dimensiones de la formalización		
	El proceso de seguimiento y evaluación incluye parámetros cualitativos apropiados para medir el progreso obtenido en las cinco dimensiones de la formalización		





Anexos

Anexo 1: Recursos

Tema	Recurso	URL
Metodologías de investigación y evaluación		
Metodologías y bases de datos de investigación socioeconómica	The Global Initiative Against Transnational Organized Crime & Levin Sources, 2017. Follow the Money: A handbook for identifying financial flows linked to Artisanal and Small-Scale Gold Mining	http://www.levinsources.com/publications/giff-mapping-iffs-in-asgm
	UNITAR, 2018. Socio-economic ASGM Research Methodology. UNITAR, Geneva	https://www.unitar.org/cwm/mercury-0
	Eftimie, A.; Heller, K.; Strongman, J.; Hinton, J.; Lahiri-Dutt, K.; Mutemeri, N., 2012. Gender Dimensions of Artisanal and Small-Scale Mining: A Rapid Assessment Toolkit (World Bank)	https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/2731
	International Council on Mining & Metals, 2009. Working Together: How large-scale mining can engage with artisanal and small-scale miners	http://www.eisourcebook.org/cms/June%202013/Working%20Together,%20How%20Large-scale%20Mining%20can%20Engage%20with%20ASM.pdf
	GIWPS, 2017. Women, Peace, and Security Index	https://giwps.georgetown.edu/the-index/
	The Artisanal and Small-scale Mining Knowledge Sharing Archive, 2018. World Map of Artisanal and Small-scale Mining: ASM Population	http://artisanalmining.org/Inventory
Metodologías de investigación técnica	O'Neill, J.D., and Kevin H. Telmer, 2017. Estimating Mercury Use and Documenting Practices in Artisanal and Small-Scale Gold Mining (UN Environment)	https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/22892/ASGM_toolkit_eguide_EN_180216.compressed.pdf?sequence=1&isAllowed=y
Evaluación de las necesidades: alfabetización financiera	OECD, 2011. Measuring Financial Literacy: Questionnaire and Guidance Notes for Conducting an Internationally Comparable Survey of Financial Literacy	https://www.oecd.org/finance/financial-education/49319977.pdf
	World Bank, 2018. National Financial Inclusion Strategies Resources Center	http://www.worldbank.org/en/topic/financialinclusion/brief/financial-inclusion-strategies-resource-center
	Alliance for Responsible Mining, 2011. Analysis for stakeholders on formalization in the artisanal and small-scale gold mining sector based on experiences in Latin America, Africa and Asia	https://www.commdev.org/analysis-for-stakeholders-on-formalization-in-the-artisanal-and-small-scale-gold-mining-sector-based-on-experiences-in-latin-america-africa-and-asia/
Definir la ASGM	International Council on Mining & Metals, 2009. Working Together. How large-scale mining can engage with artisanal and small-scale miners	https://www.commdev.org/working-together-how-large-scale-mining-can-engage-with-artisanal-and-small-scale-miners
	UNDP, 2016. Cartografía de la minería en relación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible: un atlas	http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/poverty-reduction/mapping-mining-to-the-sdgs--an-atlas.html
	IIED, 2003. Artisanal and Small-Scale Mining. Challenges and Opportunities	http://pubs.iied.org/pdfs/9268IIED.pdf

Tema	Recurso	URL
Legislación		
Organizar la cadena de suministros	Unión Europea, 2017. Reglamento de la UE sobre Minerales de Guerra. Diario Oficial de la Unión Europea, 60, 17 de mayo de 2017	https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=OJ:L:2017:130:FULL&from=EN
Proteger a los menores en la ASGM	1999 Organización Internacional del Trabajo (OIT) Convenio 182 sobre las peores formas de trabajo infantil	https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312327
Formalizar la ASGM en áreas de conflicto o de alto riesgo	Naciones Unidas Consejo de Seguridad, S/RES/1325 (2000)	https://undocs.org/es/S/RES/1325%20(2000)
	Naciones Unidas Asamblea General, A/70/674. Plan de Acción para Prevenir el Extremismo Violento	http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/674&Lang=S
	Naciones Unidas Consejo de Seguridad, S/RES/2250 (2015)	http://undocs.org/es/S/RES/2250(2015)
Orientación normativa		
Gobernanza de la ASM	ONU Medio Ambiente, 2018. Documento de Orientación. Elaboración de un plan de acción nacional para reducir y, cuando sea posible, eliminar el uso del mercurio en la extracción de oro artesanal y en pequeña escala	https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/25473/NAP_guidance2018_SP.pdf?sequence=6&isAllowed=y
	IGF, 2017. Guía para gobiernos del IGF: Gestionando la Minería Artesanal y en Pequeña Escala.	https://www.iisd.org/sites/default/files/publications/igf-guidance-for-governments-asm-es.pdf
	OCDE (2016), Guía de Debida Diligencia de la OCDE para Cadenas de Suministro Responsables de Minerales en las Áreas de Conflicto o de Alto Riesgo: Tercera Edición, OECD Publishing, París	https://www.cancilleria.gob.ar/userfiles/ut/oecd-due-diligence-guidance-minerals-edition3_es_tr.pdf
	The African Minerals Development Centre, 2017. A country mining vision guidebook: Domesticating the African Mining Vision	http://hdl.handle.net/10855/22836
	Alliance for Responsible Mining, 2011. Legalization Guide for Artisanal and Small-scale Mining (ASM)	http://www.responsiblemines.org/images/sampled/data/publicaciones/Guia%20de%20legalizacion/Legalisationguide.pdf
	Alliance for Responsible Mining, 2011. Analysis for stakeholders on formalization in the artisanal and small-scale gold mining sector based on experiences in Latin America, Africa and Asia	https://www.commddev.org/analysis-for-stakeholders-on-formalization-in-the-artisanal-and-small-scale-gold-mining-sector-based-on-experiences-in-latin-america-africa-and-asia/
	RCS Global, 2016. State-sponsored gold-buying programmes. Effective instruments to reform the artisanal and small-scale gold mining sector?	http://pubs.iied.org/16610IIED/
	IIED, 2003. Artisanal and Small-Scale Mining. Challenges and Opportunities	http://pubs.iied.org/pdfs/9268IIED.pdf
	UNITAR, 2009. Guidance on Action Plan Development for Sound Chemicals Management	http://cwm.unitar.org/publications/publications/inp.aspx
	UNDESA & UNDP, 2007. The challenges of restoring governance in crisis and post-conflict countries	https://publicadministration.un.org/publications/content/PDFs/E-Library%20Archives/2007%20The%20Challenges%20of%20Restoring%20Governance%20in%20Crisis%20and%20Post-Conflict%20Countries.pdf

Tema	Recurso	URL
Convenio de Minamata	Natural Resources Defense Council, 2016. NRDC Checklist of Legal Authorities to Implement the Minamata Convention on Mercury	https://www.nrdc.org/resources/nrdc-checklist-legal-authorities-implement-minamata-convention-mercury
	UNDP, 2017. Minamata Initial Assessment Suggested Structure and Contents	http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/environment-energy/chemicals_management/undp-minamata-initial-assessment-guidance-.html
Trabajo infantil	ILO, 2005. Minors Out of Mining - Partnership for global action against child labour in small-scale mining	https://www.ilo.org/ipec/areas/Miningandquarrying/WCMS_163749/lang--en/index.htm
	OECD, 2017. Practical actions for companies to identify and address the worst forms of child labour in mineral supply chains	https://mneguidelines.oecd.org/Practical-actions-for-worst-forms-of-child-labour-mining-sector.pdf
	UNICEF, 2017. Child Rights in Mining Toolkit. Best practices for addressing children's issues in large-scale mining	https://www.unicef.org/csr/files/FINAL_Child_Rights_and_Mining_Toolkit_060217.pdf

Anexo 2: Asegurar la igualdad de género en la lista de verificación de la estrategia de formalización

La lista de verificación que se presenta a continuación se puede usar para verificar si la estrategia de formalización incorpora la igualdad de género como un tema transversal, y si establece vínculos directos con la CEDAW y varias Resoluciones del CSNU sobre Mujeres, Paz y Seguridad. Esta última lista de verificación también se puede utilizar para el PAN.

Tema	¿Se han abordado los siguientes temas?	Sí	No
Desarrollar la estrategia de formalización	La estrategia incluye un análisis basado en el género para identificar los riesgos y las oportunidades para las partes involucradas en la ASGM		
	La estrategia aborda la igualdad de género como un tema transversal		
	La estrategia incorpora un enfoque basado en los derechos humanos para la igualdad de género y la protección de las poblaciones vulnerables		
	La estrategia adopta un enfoque sistemático para abordar los riesgos sensibles al factor género a través de medidas de mitigación específicas		
	El proceso de seguimiento y evaluación incluye datos desglosados por sexo e incorpora factores de identidad de género, sexo, etnia, edad y geografía en las actualizaciones de la visión nacional de la ASGM		
	El proceso de seguimiento y evaluación incorpora factores de identidad de género, sexo, etnia, edad y geografía para medir la efectividad de la política de formalización		
CEDAW	La estrategia apoya la implementación de la CEDAW y está alineada con los planes de acción nacionales de la CEDAW		
	En su caso, la estrategia reconoce que el Estado parte está jurídicamente vinculado a la CEDAW y sus disposiciones		
Resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas	Las disposiciones pertinentes de la Agenda sobre las Mujeres, la Paz y la Seguridad (MPS) están incorporadas en la estrategia con respecto a las áreas de conflicto o de alto riesgo.		
	La estrategia de formalización promueve la igualdad de género y acciones para fortalecer la participación, protección y derechos de las mujeres en todo el ciclo del conflicto, desde la prevención de conflictos hasta la reconstrucción posterior al conflicto		
	Las Resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en la Agenda sobre MPS se adaptan a los contextos del sector de la ASGM, teniendo en cuenta: <ul style="list-style-type: none"> • La RCSNU 1325 (2000): Aborda el impacto desproporcionado y único del conflicto armado en las mujeres en áreas de conflicto o de alto riesgo; • La RCSNU 1820 (2009): reconoce la violencia sexual como arma y táctica de guerra; Que la violación y la violencia sexual pueden constituir un crimen de guerra, un crimen de lesa humanidad o un acto constitutivo de genocidio; • La RCSNU 1888 (2009): reitera que la violencia sexual exacerba los conflictos armados e impide la paz y la seguridad internacional; • La RCSNU 1889 (2010): solicita el desarrollo de indicadores para medir la implementación de la RCSNU 1325 (2000). Adapta los indicadores a las necesidades únicas del sector de la ASGM, especialmente en áreas de conflicto o de alto riesgo; • La RCSNU 1960 (2011): reitera la petición de que se ponga fin a la violencia sexual en los conflictos armados, incluidas las necesidades de los grupos de interés en la ASGM en áreas de conflicto o de alto riesgo; • La RCSNU 2106 (2013): incluye lenguaje sobre la participación de las mujeres en la lucha contra la violencia sexual; apoya el recurso a vías de justicia; y • La RCSNU 2242 (2015): pide una mayor financiación para la formación, el análisis y los programas sensibles al género; insta al género como un tema transversal a ser considerado en áreas de conflicto o de alto riesgo con los sectores de la ASGM. 		

Anexo 3: Posible índice de una estrategia nacional de formalización de la ASGM

1. Resumen operativo
2. Introducción y antecedentes
 - Justificación y contexto
 - Importancia de la formalización y los vínculos con el Convenio de Minamata, cuestiones transversales, planes nacionales de desarrollo, otros marcos nacionales y regionales, enfoque basado en los derechos humanos, etc.
3. Organización del proceso
 - Grupos de interés identificados, mandatos y roles y visiones potenciales
 - Establecimiento del mecanismo de coordinación y la participación de otros grupos de interés.
4. Resumen de la visión nacional de la ASGM
 - Experiencia previa en abordar la ASGM
 - Distribución geográfica de la ASGM
 - Aspectos políticos, normativos e institucionales
 - Definición de la actividad de la ASGM
 - Refuerzo jurídico, brechas y barreras
 - Fortalezas, brechas y barreras de la capacidad institucional
 - Recomendaciones para modificar el marco jurídico y fortalecer la capacidad institucional
 - Aspectos socioeconómicos
 - Información demográfica relacionada con la ASGM.
 - Formalidad
 - Organización local y dinámica de poder.
 - Comercio de oro y mercurio
 - Uso del mercurio
 - Desarrollo local
 - Rol de las mujeres y los menores
 - Aspectos técnicos y medioambientales
 - Aspectos de salud
5. Visión nacional de la ASGM
 - Subsectores de la ASGM si procede
 - Contribuciones e impactos de la ASGM (en desarrollo, medio ambiente, derechos humanos, normativas laborales, de salud y seguridad, y mujeres y niños).
 - Futuro deseado del sector de la ASGM
 - Armonización de la visión nacional de la ASGM con otras iniciativas

6. Estrategia de formalización

- Estrategia(s) seleccionada(s) y justificación
- Objetivos y pasos seleccionados
- Plan de trabajo (actividades propuestas, guiar y apoyar a organismos, programa, presupuesto estimado, recursos de financiamiento, resultados esperados e indicadores)
- Plan de sensibilización
- Recursos financieros
- Proceso de seguimiento y evaluación

7. Anexos

- Términos de referencia de mecanismos de coordinación, grupo de asesoramiento de los grupos de interés
- Descripción general nacional detallada de la ASGM

Anexo 4: Ejemplo de selección del Enfoque 1 por parte de un país (Formalización del sector o subsector de la ASGM)

“Zlotostan”, país rico en yacimientos de oro, ha ratificado recientemente el Convenio de Minamata y notificado a la Secretaría que la actividad de la ASGM en su territorio es más que insignificante. Tras la entrada en vigor del Convenio, Zlotostan se vio obligado a desarrollar e implementar un Plan de acción nacional para controlar y reducir el uso de mercurio en el sector de la ASGM. Para cumplir con esta obligación, Zlotostan creó un entorno propicio. Se mapearon los grupos interesados pertinentes y sus respectivos roles y visiones para el sector de la ASGM y se estableció un mecanismo de coordinación y un grupo de asesoramiento de los grupos interesados con el fin de garantizar un proceso de consulta inclusivo. Además, se desarrolló un mapeo nacional del sector de la ASGM para entender mejor la situación actual a la que el sector se enfrenta, incluidos los retos y oportunidades. Todo ello implicó un estudio de referencia de los aspectos normativos, reglamentarios e institucionales, técnicos y medioambientales, socioeconómicos y sanitarios. Sobre la base de la visión nacional y los aportes obtenidos durante el proceso de participación de los grupos de interés, Zlotostan desarrolló una visión nacional para el sector de la ASGM.

A través del análisis de la información de base recopilada, se confirmó que el sector ASGM en Zlotostan es principalmente informal, especialmente en términos de organización de agentes de la ASGM, su cumplimiento con la reglamentación nacional y con el comercio del oro. La falta de formalidad impide a los mineros tener asistencia financiera y técnica necesaria para avanzar hacia el procesamiento sin mercurio y desbloquear todo el potencial de desarrollo social y económico del sector. El Gobierno de Zlotostan reconoció la necesidad de formalizar el sector para abordar estos problemas de manera efectiva. Para desarrollar la estrategia de formalización más adecuada, Zlotostan recurrió a la guía paso a paso que se proporciona en la sección 5 del Manual de Formalización.

Haciendo uso de las preguntas orientadoras presentadas en el cuadro 5 y otras consideraciones, Zlotostan seleccionó “Enfoque 1: Formalización de todo el sector de la ASGM”. A pesar de que no se cumplían todos los requisitos para el planteamiento, se desarrollaron pasos realísticos para abordar estas deficiencias durante el proceso de formalización, en función de la visión nacional para el sector de la ASGM y la voluntad política relacionada. Estos pasos abordarán, entre otros, las barreras sociales como la comprensión limitada de los mineros acerca de la legislación nacional, el bajo nivel de organización y la poca voluntad para llevar a cabo la formalización. También se abordarán las barreras jurídicas e institucionales, así como

la falta de capacidad financiera, técnica e infraestructural entre las agencias gubernamentales responsables del control y cumplimiento de las regulaciones de la ASGM.

Tras la consulta de los aspectos esenciales y posibles pasos para la formalización del sector completo de la ASGM (figuras 13 y 14, y secciones 2 y 3), y considerar la perspectiva y visión nacional de ASGM, Zlotostan seleccionó los siguientes pasos para los seis componentes esenciales del proceso de formalización. La selección completa de los pasos se ilustra en la figura 17.

- **Componente 1: Geoprospección y asignación de tierras para la ASGM**

Con el fin de asignarla tierra para la actividad de la ASGM, Zlotostan planea, para el uso de la tierra, realizar el mapeo y la geoprospección. Esto incluirá una evaluación de información disponible (por ejemplo, del Ministerio de Tierras, registros oficiales de estudios geológicos, estudios académicos y de compañías estatales de LSM), y la recopilación de nueva información en colaboración con universidades y autoridades locales en comunidades de ASGM. Sobre la base del uso de la tierra y de la información geológica y en consulta con los grupos de interés pertinentes, Zlotostan planea reservar y asignar la tierra adecuada para la actividad de la ASGM, de manera que i) promueva una coexistencia de operaciones de LSM y la ASGM y ii) minimice los impactos ambientales negativos procedentes de las operaciones de la ASGM.

Para promocionar la coexistencia de LSM y la ASGM, Zlotostan planea asignar a una tercera parte neutral para mediar conflictos identificados y para que establezca un mecanismo de participación entre la ASGM y LSM. Además, como se ha destacado en la perspectiva general de la ASGM, una de las regiones mineras principales en Zlotostan se superpone parcialmente con un parque nacional y con la presencia de una comunidad indígena.

Por este motivo, Zlotostan aplicará el posible paso llamado “Negociación del acceso limitado” Esto conlleva que las partes estén de acuerdo sobre el acceso condicionado a áreas protegidas, donde la actividad limitada de la ASGM puede realizarse si se cumplen todos los requisitos jurídicos y medioambientales (véase la sección 3.5.).

- **Componente 2: Facilitar la organización de los mineros**

Debido al reconocimiento de que la organización limitada de los mineros era una barrera significativa para la formalización en Zlotostan, el gobierno priorizó este componente. La organización de mineros de la ASGM, comerciantes y orfebres y los acuerdos sociales entre los agentes de la ASGM y los grupos de interés locales

se investigaron exhaustivamente como parte de los aspectos socioeconómicos de la visión general nacional de la ASGM. Sobre la base de la información recopilada, el gobierno planea organizar varios talleres en los que los agentes de la ASGM puedan aprender sobre las posibles maneras de organización y los beneficios relacionados, y debatir abiertamente las diferentes opiniones. Además, el marco jurídico se modificará para acomodar a varias entidades y modos de organización. Una vez que la conciencia y disposición de los mineros alcancen un nivel suficiente, el gobierno facilitará el establecimiento de entidades de mineros (por ejemplo, asociaciones, empresas, federaciones) y proporcionará asistencia relacionada cuando sea necesario (sobre administración empresarial, gobierno cooperativo, etc). Esta asistencia también incluirá un enfoque hacia las mujeres y jóvenes, para apoyar su participación en la toma de decisiones en las entidades de la ASGM y permitirles establecer sus propias entidades, según corresponda.

- **Componente 3: Licencia y regulación de la ASGM**

En base a la evaluación política, de regulación y capacidad institucional, Zlotostan identificó varias diferencias y barreras asociadas con la dimensión jurídica de la formalización. El país planea abordarlo con los siguientes pasos clave mencionados en la sección 2.3. del presente Manual: i) reconocer legalmente los diversos tipos de la ASGM; ii) diseñar y conceder licencias mineras; iii) adoptar medidas de control de contaminación, restricción y de seguridad; iv) diseñar y difundir directrices reglamentarias para la rehabilitación de tierras y el cierre de minas; y iv) establecer un sistema de impuestos y tarifas (Zlotostan decidió no cobrar regalías para incentivar la formalización). Estos pasos también abordarán la eliminación de barreras jurídicas para la participación de las mujeres en el sector y asegurarán que las regulaciones relacionadas con la ASGM se encuentran armonizadas con el Plan de acción nacional CEDAW que se ha desarrollado en Zlotostan. Además, para abordar la comprensión limitada del marco reglamentario de los agentes de la ASGM, Zlotostan planea difundir folletos y organizar talleres en el marco reglamentario y opciones disponibles para llevar a cabo la formalización. Zlotostan también involucrará a los países vecinos para debatir sobre la armonización de las tarifas e impuestos regionales como una forma de desincentivar el contrabando de oro e incentivar la formalización.

- **Componente 4: Organizar la cadena de suministro**

Con el fin de abordar de manera efectiva la informalidad actual de la cadena de suministro más amplia (más allá de las zonas mineras), Zlotostan llevará a cabo más investigaciones con el fin de entender mejor a los diversos agentes involucrados en la cadena de suministro nacional de la ASGM y las diferentes rutas de comercio de oro. También se organizarán varios talleres de participación de los grupos de interés para mapear dichas rutas. El

país también planea introducir licencias y certificados para los comerciantes, orfebres y exportadores, y facilitar su organización. Zlotostan se sensibilizará con los comerciantes, orfebres y exportadores de oro acerca de la importancia de llevar a cabo la diligencia debida en las cadenas de suministro de la ASGM y aportar información. Como incentivo para la cooperación, el gobierno proporcionará información acerca del mercado internacional del oro y facilitará vínculos con los compradores internacionales. Además, Zlotostan planea comprometerse con terceras partes para establecer iniciativas voluntarias de la cadena de suministro. El gobierno supervisará dichas iniciativas para asegurar que se garanticen tanto precios estables como la demanda de oro, además de que los participantes cumplan con las regulaciones establecidas en el Componente 3 anterior.

- **Componente 5: Facilitar el acceso a la financiación, asistencia y mercados**

En relación a la facilitación al acceso a la financiación, Zlotostan implementará los cinco pasos clave mencionados en la sección 2.5.1.: i) llevar a cabo una evaluación general de necesidades financieras; ii) involucrar a los agentes implicados en la inclusión financiera; iii) identificar instituciones financieras interesadas; iv) abordar la educación financiera; y iv) reservar un presupuesto dedicado para asistir a los agentes de la ASGM. Todo ello requerirá la creación de capacidades entre el desarrollo y grupos bancarios, además de otras instituciones pertinentes sobre la actividad de la ASGM. Zlotostan también facilitará y promoverá el acceso a las mujeres a la financiación dirigiéndose específicamente a aquellas mujeres en el tratamiento de la educación financiera y contabilidad.

Respecto a la asistencia técnica, Zlotostan creará y asumirá sobre la perspectiva general nacional de la ASGM, una evaluación para recoger más información sobre las necesidades técnicas de los agentes de la ASGM en zonas seleccionadas. (Se proporcionará asistencia administrativa e institucional bajo el Componente 2, y se determinó que no era necesaria la provisión de servicios básicos). El país impartirá posteriormente una formación acerca de prácticas mineras y rehabilitación de tierras sin mercurio y con reducción de mercurio, y subsidiará temporalmente la adquisición de herramientas y equipamiento. Además, Zlotostan planea establecer centros de formación e información de la ASGM en las regiones mineras principales, cerca de donde se pondrá a prueba la cadena de suministro voluntaria. Los centros proporcionarán formación sobre los temas técnicos y financieros mencionados anteriormente. También se reforzará e institucionalizará los experiencia técnica en el Ministerio de Minas y el Ministerio de Medio Ambiente, en coordinación con las ONG y las universidades que trabajan sobre temas relacionados con la ASGM.

Con respecto a facilitar el acceso a los mercados, Zlotostan planea simplificar los requisitos comerciales al permitir

que todos los titulares de licencia de la ASGM exporten oro directamente (como parte de la modificación de regulaciones en el Componente 2). Además, el país planea promover actividades de valor agregado a través de la organización de capacitaciones para orfebres y agentes de la ASGM interesados en la producción de joyas y a través de la creación de conciencia sobre el sector de joyería del país entre los compradores internacionales. Así como se ha expuesto en el Componente 4, Zlotostan también planea facilitar el establecimiento de iniciativas de iniciativas de cadena de suministro voluntaria a través de terceras partes y promover la participación de los agentes de la ASGM.

- **Componente 6: Seguimiento y cumplimiento del reglamento**

Zlotostan planea designar la responsabilidad de las oficinas provinciales y locales del Ministerio de Minas y EPA con el fin de seguir la actividad de la ASGM para sus áreas respectivas. Debido a la falta de capacidad de supervisión y cumplimiento por parte de las instituciones gubernamentales, Zlotostan se centrará, en primer lugar, en el desarrollo de capacidades. Al mismo tiempo, los agentes de la ASGM recibirán más formación sobre los reglamentos nacionales (como parte del Componente 3). Con el fortalecimiento de la capacidad, se iniciará el seguimiento de la actividad de la ASGM y se hará uso de medidas coactivas suaves, así como multas y retiro de licencias de extracción. Una vez que se haya formado a los agentes del orden acerca del uso necesario de la fuerza y de las consideraciones relacionadas con los derechos humanos, el país planeará desplegar el personal para inspecciones periódicas y para el cumplimiento de los nuevos reglamentos. Esto se llevará a cabo a través de los centros regionales establecidos de la ASGM e instituciones gubernamentales locales. Además, Zlotostan planea involucrar a las comunidades locales en el seguimiento de las prácticas utilizadas en ASGM.

- **Componente 7: Empoderamiento y protección de la mujer en la ASGM**

Como parte de la preparación del resumen nacional de la ASGM, Zlotostan descubrió que las mujeres representan alrededor del 25% de la fuerza laboral en el país. Por lo tanto, los componentes descritos anteriormente se han diseñado teniendo en cuenta el género. Además, los componentes 2 y 5 incluyen pasos que se dirigen específicamente a las cuestiones de género.

Zlotostan también decidió que era importante seleccionar un componente separado que aborde el empoderamiento y la protección en la ASGM con pasos adicionales para asegurar que los problemas se aborden de manera integral. Bajo este componente, Zlotostan planea investigar más a fondo la posición de las mujeres en el sector de la ASGM con el fin de ayudar a abordar algunas de las causas fundamentales de la vulnerabilidad de las mujeres. El país también planea establecer un grupo de trabajo sobre género (que se basa en el

mecanismo de coordinación de la estrategia de formalización), que formará a varias instituciones públicas y semipúblicas, en las que se incluyen los bancos de desarrollo rural o cuestiones de género. El grupo también tendrá la tarea de asegurar que la igualdad de género se aborde adecuadamente como un tema transversal en toda la implementación del proceso de formalización.

Figura 18: Selección de Zlotostan de los componentes y pasos para la formalización del sector completo de la ASGM



