

GUÍA PARA GOBIERNOS DEL IGF

Gestionando la Minería Artesanal y en Pequeña Escala

Enero de 2017



IGF

INTERGOVERNMENTAL FORUM
on Mining, Minerals, Metals and
Sustainable Development

© 2017 The International Institute for Sustainable Development
Publicado por el International Institute for Sustainable Development

Guía para Gobiernos del IGF: Gestionando la Minería Artesanal y en Pequeña Escala

Enero de 2017

Redactado por Dan Paget, Nicholas Garrett y Alec Crawford.

Citación recomendada:

Foro Intergubernamental sobre Minería, Minerales, Metales y Desarrollo Sostenible (IGF, por sus siglas en inglés). (2017). *Guía para Gobiernos del IGF: Gestionando la Minería Artesanal y en Pequeña Escala*. Winnipeg: IISD.

La orientación proporcionada por esta Guía para Gobiernos del IGF está basada en las investigaciones y publicaciones sobre buenas prácticas de gestión de la MAPE disponibles al momento de la redacción. Ha sido revisada por representantes de los países miembro del IGF y otras partes interesadas. El usuario asume el riesgo de utilizar esta Guía, y el IGF no se responsabilizará por las consecuencias de poner en práctica las recomendaciones que se proporcionan en la misma.

© 2017 The International Institute for Sustainable Development

Publicado por el International Institute for Sustainable Development

El Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible (*International Institute for Sustainable Development, IISD*) es uno de los centros líderes en investigación e innovación a nivel mundial. Proporciona soluciones prácticas ante los crecientes desafíos y oportunidades de integrar las prioridades ambientales y sociales en el desarrollo económico. Informamos sobre las negociaciones internacionales y compartimos los conocimientos adquiridos mediante proyectos colaborativos, lo que propicia investigaciones más rigurosas, redes mundiales más sólidas y un mejor compromiso entre los investigadores, los ciudadanos, las empresas y los encargados de elaborar políticas.

El IISD está registrado como una organización caritativa en Canadá y tiene el estatus 501(c) (3) en los Estados Unidos. Recibe su principal respaldo operativo de parte del Gobierno de Canadá, provisto mediante el Centro Internacional de Investigación sobre el Desarrollo (*International Development Research Centre, IDRC*), y de la provincia de Manitoba. El Instituto recibe fondos para proyectos de parte de diversos gobiernos dentro y fuera de Canadá, agencias de las Naciones Unidas, fundaciones, el sector privado y ciudadanos particulares.



El IGF es una organización impulsada por sus miembros. Tiene como objetivo brindar a los gobiernos nacionales que están comprometidos en potenciar la minería como parte del desarrollo sostenible la oportunidad de trabajar en conjunto a fin de alcanzar sus metas. Está dedicado a optimizar los beneficios de la minería para lograr la reducción de la pobreza, el crecimiento inclusivo, el desarrollo social y la gestión ambiental.

El IGF oficia de sede mundial exclusiva para el diálogo entre los 56 gobiernos de sus países miembro, empresas mineras, asociaciones de la industria y la sociedad civil.



RCS Global elaboró esta Guía bajo contrato con el IGF. RCS Global es uno de los grupos líderes del mundo en el asesoramiento y auditorías de cadenas de suministros responsables de materias primas. Nuestro trabajo de asesoramiento continúa diseñando e implementando las buenas prácticas reglamentarias y de la industria, y nuestro trabajo de auditoría garantiza que las empresas demuestren su cumplimiento. Este proyecto se realizó bajo la coordinación del Dr. Nicholas Garrett, director del RCS. Dan Paget es el autor principal y el Dr. Nicholas Garrett y Alec Crawford colaboraron como autores adicionales. Nicolas Eslava proporcionó su respaldo en la gestión del proyecto.



Oficina central del IISD

111 Lombard Avenue
Suite 325
Winnipeg, Manitoba
Canadá R3B 0T4

iisd.org

[@IISD_news](https://twitter.com/IISD_news)

Oficina del IGF / IISD en Ottawa

1100-220 Laurier
Avenue W.
Ottawa, Ontario
Canadá R3B 0T4

IGFMining.org

[@IGFMining](https://twitter.com/IGFMining)

RCS Global

207 Regent Street
Londres, W1H 3HH
Reino Unido

RCSglobal.com

[@RCS_global](https://twitter.com/RCS_global)

Secretaría a cargo de



Secretaría financiada por



Guía financiada por





ACERCA DE LA GUÍA PARA GOBIERNOS DEL IGF

A fin de expandirse en la dirección provista por el Marco de Políticas Mineras (MPF, por sus siglas en inglés) del IGF, los estados miembro del IGF identificaron la necesidad de recibir una guía más concreta para la gestión de temáticas clave relacionadas con la actividad minera y el desarrollo sostenible. Como respuesta, la Secretaría del IGF elaborará anualmente documentos de Guía para Gobiernos del IGF, que se fundamentan en el MPF y lo optimizan, a fin de asistir a los países miembro en su implementación del marco. *Guía para Gobiernos del IGF: Gestionando la Minería Artesanal y en Pequeña Escala (MAPE)* es el primer informe de esta serie.

ACERCA DE LA MINERÍA ARTESANAL Y EN PEQUEÑA ESCALA

La MAPE es un sector complejo y diversificado en gran parte del mundo en vías de desarrollo. Abarca un amplio rango que incluye desde mineros independientes informales que buscan un medio de subsistencia hasta entidades de minería comercial formal en pequeña escala que producen minerales de manera responsable. Para muchos países, la MAPE es al mismo tiempo una fuente importante de subsistencia y de perjuicios para el medio ambiente. Hay una necesidad cada vez mayor de mejorar la calidad de vida de los mineros que trabajan por fuera de los sistemas legales y económicos formales, y optimizar también la contribución del sector al desarrollo sostenible.

Se desconoce cuál es la escala exacta de la MAPE a nivel mundial, debido a que muchos de los involucrados en el sector operan fuera de las estructuras económicas y legales formales. Sin embargo, se cree que el sector proporciona un medio de subsistencia a decenas de millones de personas en el mundo. Muchos mineros practican la MAPE por temporadas para complementar otras formas de ingresos y abandonan sus granjas por ejemplo durante periodos de sequía. El sector de la MAPE comprende todas las etapas de la cadena de valor, incluyendo los insumos, la extracción minera, el comercio, el procesamiento primario, el comercio, el procesamiento secundario y la exportación. Puede llevarse a cabo en cada una de las etapas del ciclo de vida de la extracción minera, como en la exploración, el desarrollo, la operación, el cierre y la etapa posterior al cierre. Además, frecuentemente se realiza en áreas adyacentes a concesiones para minería en gran escala, o dentro de ellas.

La MAPE es un tema central del Marco de Políticas Mineras (MPF, por sus siglas en inglés) del IGF. El MPF describe tres maneras clave para que los países puedan gobernar sus sectores de MAPE y garantizar que contribuyan con el desarrollo sostenible del país:

- Integrar las actividades informales de MAPE en el sistema legal;
- Integrar las actividades informales de MAPE en el sistema económico formal;
- Reducir los impactos sociales y ambientales de la MAPE.



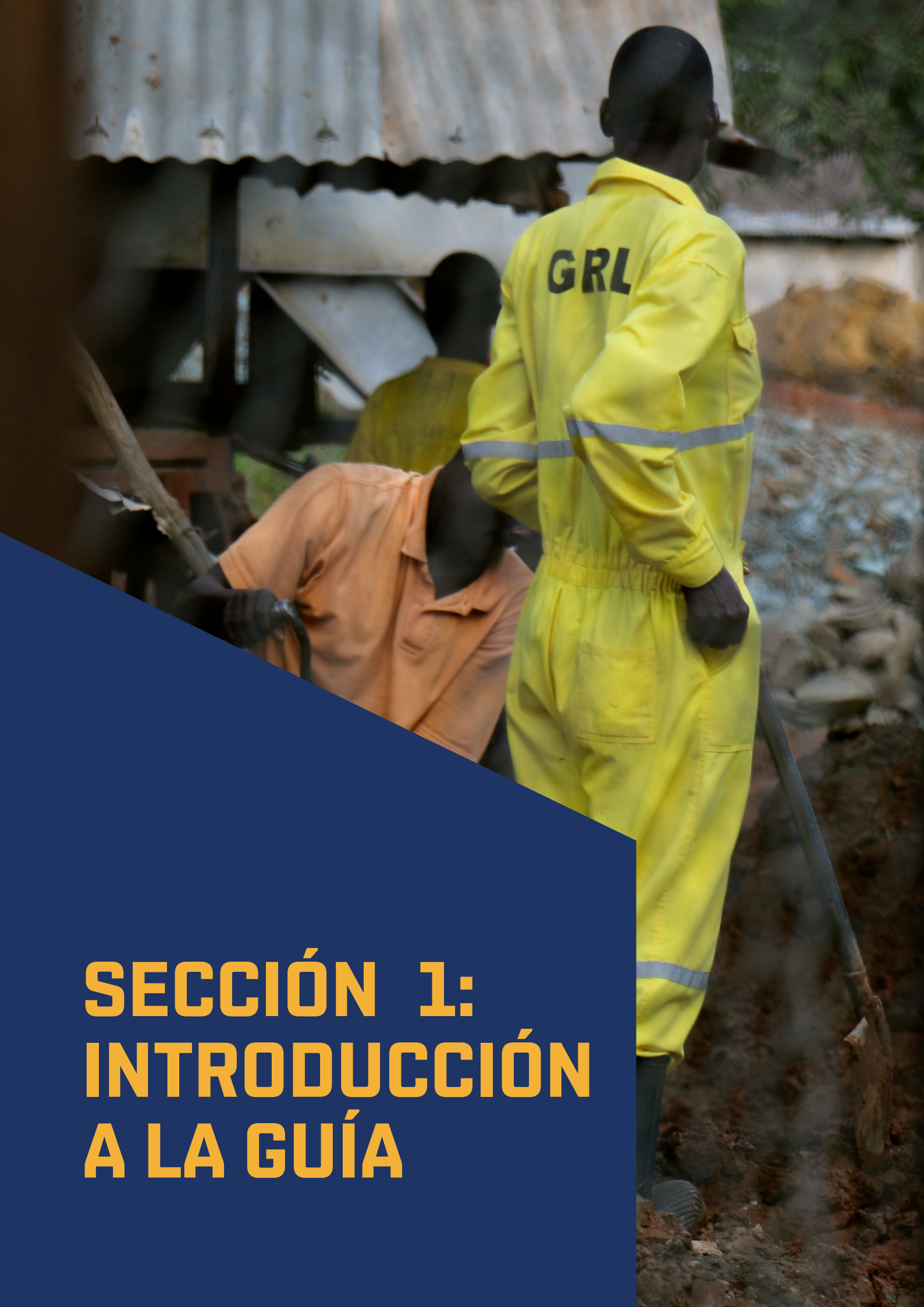
ÍNDICE

SECCIÓN 1: INTRODUCCIÓN A LA GUÍA.....	1
SECCIÓN 2: LA MAPE Y EL DESARROLLO SOSTENIBLE	4
FASE 1: PARA COMENZAR.....	7
1.1 FORMACIÓN DE UN GRUPO ESPECIAL DE TRABAJO PARA LA MAPE	9
1.2 ESTABLECIMIENTO DE UN FORO DE CONSULTA PARA LOS PRINCIPALES INTERESADOS EN LA MAPE	9
1.3 ANÁLISIS DEL CONTEXTO DE LA MAPE	10
1.4 ESTABLECIMIENTO DE VÍNCULOS CON SOCIOS.....	11
FASE 2: DESARROLLO DE UNA ESTRATEGIA PARA GESTIONAR LA MAPE.....	14
2.1 DESARROLLO DE UNA VISIÓN DE LA MAPE.....	16
2.2 ORGANIZACIÓN DEL SECTOR DE LA MAPE EN TIPOS Y ESTABLECIMIENTO DE PRIORIDADES	18
2.3 DESARROLLO DE LA ESTRATEGIA PARA GESTIONAR LA MAPE	19
2.4 FINALIZACIÓN DE LA ESTRATEGIA PARA GESTIONAR LA MAPE.....	35
FASE 3: IMPLEMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA PARA GESTIONAR LA MAPE.....	38
3.1 PREPARARSE PARA LA IMPLEMENTACIÓN.....	40
3.2 IMPLEMENTACIÓN.....	43
3.3 SUPERVISIÓN, EVALUACIÓN Y MEJORAS.....	48
ANEXO: RECURSOS ADICIONALES SOBRE MAPE	50



ACRÓNIMOS

MAPE	Minería Artesanal y en Pequeña Escala
IGF	Foro Intergubernamental sobre Minería, Minerales, Metales y Desarrollo Sostenible.
IISD	Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible
MGE	Minería en Gran Escala
S&E	Supervisión y Evaluación
MPF	Marco de Políticas Mineras



SECCIÓN 1: INTRODUCCIÓN A LA GUÍA

SECCIÓN 1: INTRODUCCIÓN A LA GUÍA

¿QUÉ ES LA GUÍA PARA GOBIERNOS DEL IGF: GESTIONANDO LA MINERÍA ARTESANAL Y EN PEQUEÑA ESCALA?

Este documento de guía presenta un proceso detallado para que los gobiernos desarrollen, implementen y supervisen de manera eficaz una estrategia para gestionar la minería artesanal y en pequeña escala (MAPE). La guía incluye etapas para garantizar el desarrollo y la implementación de una estrategia eficaz e inclusiva, así como también una gobernanza eficiente del proceso en su totalidad. Alienta al usuario a centrarse en el contexto local y a pensar continuamente acerca de las maneras más prácticas y viables para que un gobierno logre cumplir con sus objetivos de desarrollo sostenible relacionados con la MAPE.

El proceso de desarrollo de una estrategia para gestionar la MAPE se compone de tres pasos clave (consulte la figura 1):

FASE 1: PARA COMENZAR

Esta fase comprende los pasos que un gobierno debe dar antes de elaborar una estrategia para gestionar la MAPE. Ofrece una guía sobre los roles y las responsabilidades que se requieren para el desarrollo y la implementación de la estrategia, recomienda qué investigaciones deben emprender los gobiernos antes de establecer objetivos a nivel nacional para el sector de la MAPE y proporciona opciones para comprometer a las partes interesadas con el proceso.

FASE 2: DESARROLLO DE UNA ESTRATEGIA PARA GESTIONAR LA MAPE

La segunda fase del proceso, que abarca la mayor parte de la guía, describe los pasos que el usuario debe dar al momento de elaborar o revisar una estrategia para gestionar la MAPE. Durante esta fase, el gobierno establecerá sus objetivos para el sector e identificará los instrumentos y las iniciativas que empleará para desarrollar programas a fin de cumplir dichos objetivos.

FASE 3: IMPLEMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA PARA GESTIONAR LA MAPE

La tercera fase describe los pasos que un gobierno debe dar para implementar, supervisar y evaluar los componentes de su nueva estrategia para gestionar la MAPE.

Esta *Guía para gobiernos del IGF* incluye también un resumen y una sección complementaria, que proporcionan información adicional sobre la gestión de la MAPE y el desarrollo sostenible a quienes la necesiten a medida que estudien el documento. Ambos documentos están disponibles en el sitio web del IGF.

¿A QUIÉNES ESTÁ DIRIGIDA?

La guía está diseñada para los gobiernos locales, subnacionales y nacionales de los países donde se practica la minería artesanal y en pequeña escala. Es relevante para aquellos gobiernos que tienen la facultad de decidir y elaborar políticas para desarrollar y adoptar leyes, otorgar permisos y licencias, ofrecer acceso a tierras, encargar programas de importancia y controlar gastos. También es útil para todas las partes interesadas en la manera en la que el gobierno gestiona, o podría gestionar, el sector de la MAPE.

¿QUIÉN ELABORÓ LA GUÍA?

RCS Global y el IGF elaboraron la Guía para Gobiernos del IGF: Gestionando la Minería Artesanal y en Pequeña Escala. Su elaboración contó, además, con el aporte inclusivo de profesionales y expertos en la materia a nivel mundial.

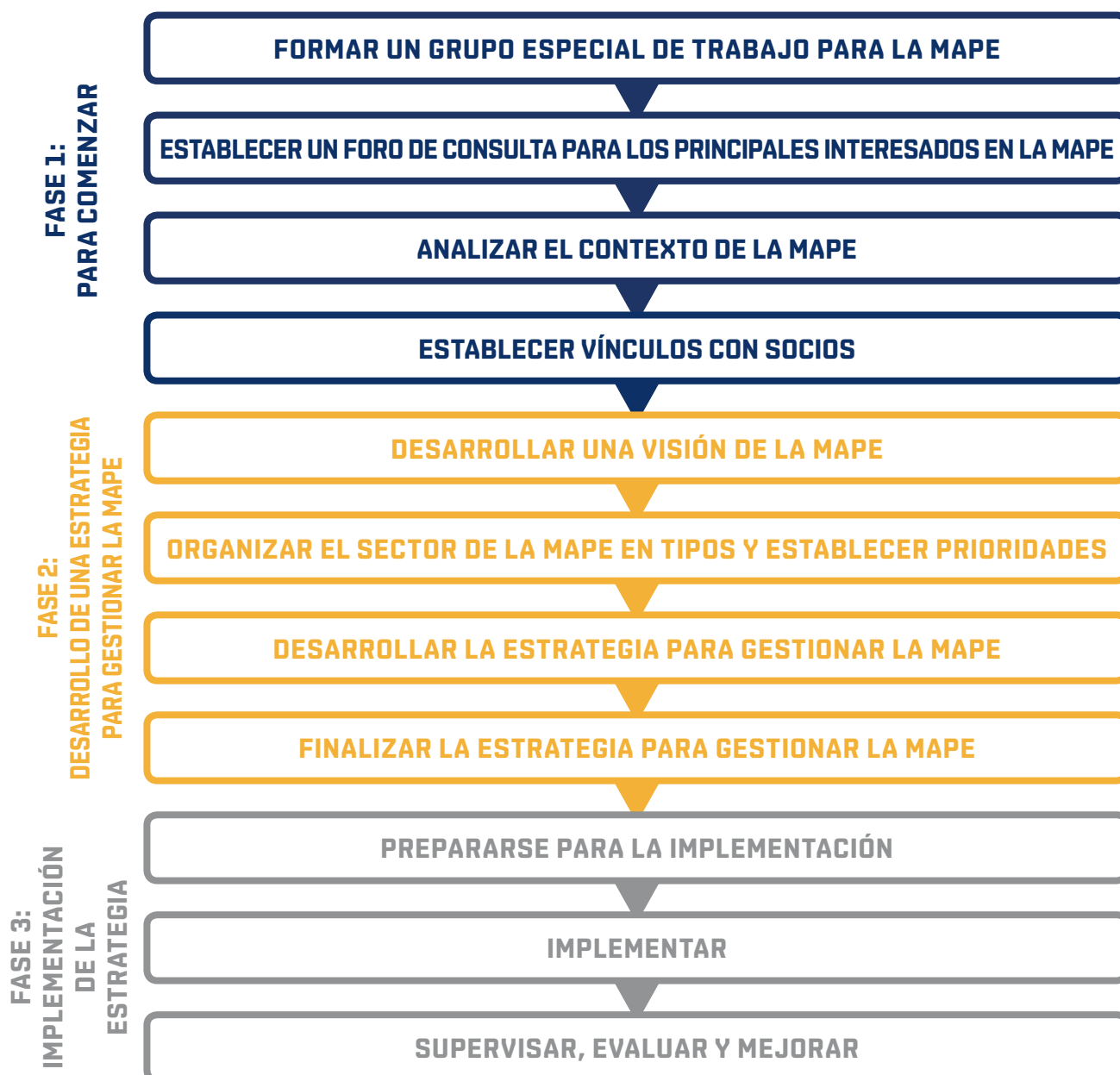


FIGURA 1. LAS TRES FASES DEL DESARROLLO DE UNA ESTRATEGIA PARA GESTIONAR LA MAPE

“La guía incluye etapas para garantizar que el desarrollo y la implementación de la estrategia sean eficaces e inclusivos, y que la gobernanza del proceso en su totalidad sea eficiente”



SECCIÓN 2: LA MAPE Y EL DESARROLLO SOSTENIBLE

SECCIÓN 2: LA MAPE Y EL DESARROLLO SOSTENIBLE

La MAPE es un sector complejo y diversificado en gran parte del mundo en vías de desarrollo. Abarca un amplio rango que incluye desde mineros independientes informales que buscan un medio de subsistencia hasta entidades de minería comercial formal en pequeña escala que producen minerales de manera responsable. Para muchos países, la MAPE es al mismo tiempo una fuente importante de subsistencia y de perjuicios para el medio ambiente. Hay una necesidad cada vez mayor de mejorar la calidad de vida de los mineros que trabajan por fuera de los sistemas legales y económicos formales, y optimizar también la contribución del sector al desarrollo sostenible.

Se desconoce cuál es la escala exacta de la MAPE a nivel mundial, debido a que muchos de los involucrados en el sector operan fuera de las estructuras económicas y legales formales. Sin embargo, se cree que el sector proporciona un medio de vida a decenas de millones de personas en todo el mundo. La minería artesanal, por definición, se lleva a cabo mediante técnicas sencillas y no mecanizadas y requiere mayormente de una utilización intensiva de mano de obra, mientras que la minería en pequeña escala implica una utilización un poco más intensiva de capital, aunque también la practican pequeños grupos de individuos o comunidades. El sector de la MAPE se caracteriza además por una baja productividad, la falta de medidas sanitarias y de seguridad, la ausencia de cuidados ambientales y la incertidumbre económica. Muchos mineros practican la MAPE por temporadas para complementar otras formas de ingresos (abandonando sus granjas durante los períodos de sequía, por ejemplo).

El sector de la MAPE comprende todas las etapas de la cadena de valor, incluyendo los insumos, la extracción minera, el comercio, el procesamiento primario, el comercio, el procesamiento secundario y la exportación. Puede llevarse a cabo en cada una de las etapas del ciclo de vida de la minería, como en la exploración, el desarrollo, la operación, el cierre y la etapa posterior al cierre. Además, frecuentemente se realiza en áreas adyacentes a concesiones para minería en gran escala, o dentro de ellas, con la MAPE trabajando activamente en el área antes del establecimiento de la minería de grandes dimensiones, o llegando durante o después de su construcción.

La MAPE es uno de los principales pilares del Marco de Políticas Mineras (MPF, por sus siglas en inglés) del IGF. El MPF describe tres maneras clave para que los países puedan gobernar sus sectores de MAPE y garantizar que contribuyan con el desarrollo sostenible del país:



1. Integrar las actividades informales de MAPE en el sistema legal mediante:

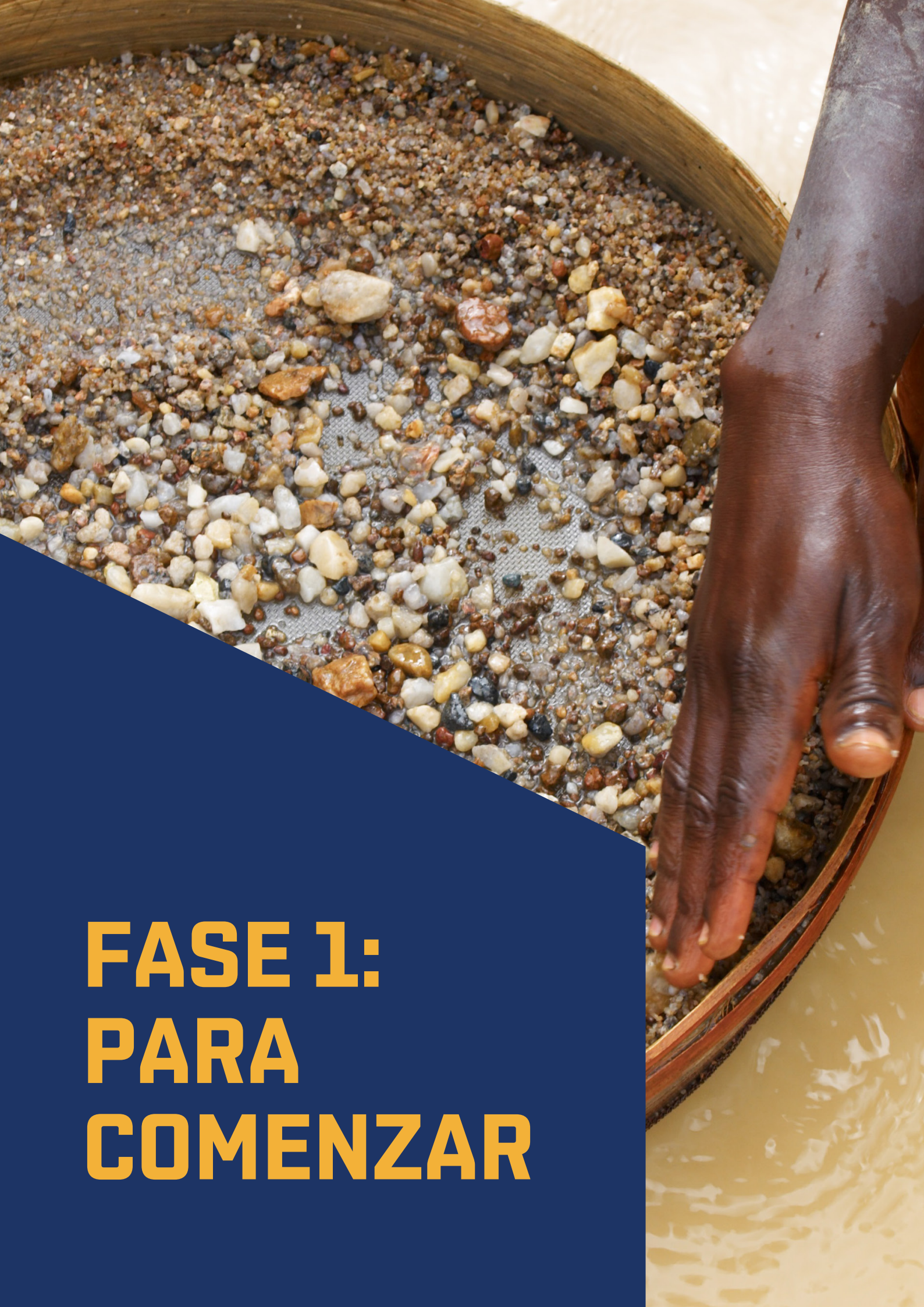
- La creación de marcos legales y mecanismos normativos claros para facilitar la organización de la MAPE, el acceso al derecho a las tierras y las obligaciones derivadas relativas a este tipo de actividad minera.
- La provisión de apoyo técnico para desarrollar las capacidades del gobierno u otras entidades que tengan la tarea de regular y respaldar el sector.
- El desarrollo y la réplica de estrategias de formalización a partir de las lecciones aprendidas.

2. Integrar las actividades informales de MAPE en el sistema económico formal mediante:

- El mejoramiento de la capacidad de ahorro en la comunidad de la minería artesanal, el establecimiento de más formas aceptables de financiamiento y el estímulo de la inversión responsable.
- El fortalecimiento de la adecuación, la viabilidad y la transparencia de las políticas y los sistemas de cobro, gestión y reinversión de los ingresos obtenidos a partir de la MAPE.
- El fomento de iniciativas para el establecimiento de estándares y certificaciones de "comercio equitativo" en la MAPE y minerales libres de conflicto, a fin de que se logre consenso y crecimiento en escala.
- El estímulo para que, durante el proceso de otorgamiento de permisos o en otras instancias, las entidades exploren maneras de colaborar con la actividad de MAPE cuando se esté llevando a cabo, o cuando sea posible anticipar razonablemente que será el próximo paso en el desarrollo de una mina.

3. Reducir los impactos sociales y ambientales de la MAPE mediante:

- La provisión de capacitación técnica para mejorar la productividad y proteger el ambiente, y la elaboración, la difusión y el cumplimiento de regulaciones que hagan especial hincapié en la protección de las fuentes de agua, la reducción de la deforestación, la suspensión o reducción del uso de mercurio y la mejora de la gestión del mercurio y otras sustancias tóxicas cuando no sea posible eliminarlas, incluyendo condiciones laborales seguras y acceso a atención médica.
- El desarrollo de programas a nivel nacional que proporcionen estándares mínimos de salud y educación para los trabajadores de MAPE y sus familias.
- La reducción significativa y verificable del número de niños contratados para trabajar en minería artesanal, y la optimización de la naturaleza y el cronograma de su trabajo para que puedan satisfacer sus necesidades educativas.
- El fortalecimiento y la supervisión del cumplimiento de leyes sobre trabajo infantil en las áreas donde se practica la MAPE.
- El fortalecimiento del rol y la seguridad de las mujeres en la MAPE.
- La promoción de la inclusión de la MAPE en las políticas para el desarrollo rural y la creación de puestos de trabajo, de modo que se puedan fomentar, siempre que sea deseable y realista, modos de subsistencia alternativos.



**FASE 1:
PARA
COMENZAR**

FASE 1: PARA COMENZAR

FINALIDAD:

Establecer estructuras que garanticen el desarrollo y la implementación eficaz y efectiva de una estrategia nacional para gestionar la MAPE.

PASOS:

1.1 FORMACIÓN DE UN GRUPO ESPECIAL DE TRABAJO PARA LA MAPE

Establecer un grupo gubernamental de trabajo que impulse el proceso de desarrollo de la estrategia para gestionar la MAPE, y garantizar que cuente con los recursos, las capacidades y el respaldo político necesarios para hacerlo.

1.2 ESTABLECIMIENTO DE UN FORO DE CONSULTA PARA LOS PRINCIPALES INTERESADOS EN LA MAPE

Crear un foro de diálogo sobre la MAPE, garantizando que sea inclusivo, transparente, con equilibrio de género y sensibilidad ante los conflictos. También se debe garantizar que se reúna periódicamente e informe de manera concreta acerca de políticas y prácticas.

1.3 ANÁLISIS DEL CONTEXTO DE LA MAPE

A fin de desarrollar una estrategia eficaz para gestionar la MAPE, el gobierno deberá comprender totalmente el contexto en el que dicha estrategia se desarrollará e implementará.

1.4 ESTABLECIMIENTO DE VÍNCULOS CON SOCIOS

Establecer vínculos con posibles socios y expertos nacionales e internacionales que puedan tener experiencia relevante en la gestión de la MAPE, y que podrían contribuir en el diseño, la financiación, la implementación y la supervisión de la estrategia para gestionar este tipo de minería.

ACTIVIDADES:

Las actividades llevadas a cabo durante esta fase del proceso incluyen el establecimiento de un equipo para dirigir el trabajo, el desarrollo de investigaciones de documentos, la identificación y el mapeo de los actores clave involucrados y el contacto con posibles socios.

RESULTADOS:

Un grupo especial de trabajo para la MAPE

Un análisis del contexto de la MAPE

Una plataforma de diálogo para las partes involucradas en la MAPE

Esta primera fase preparatoria del proceso hace hincapié en el establecimiento de las bases necesarias para el desarrollo y la implementación eficaz y efectiva de una estrategia para gestionar la MAPE a nivel nacional. Requiere identificar un líder internacional que lleve adelante el proceso, establecer una plataforma de diálogo entre las principales partes interesadas a fin de garantizar un proceso inclusivo, analizar cuidadosamente el contexto para asegurar una comprensión total del sector de la MAPE actual y de la manera en que los cambios a las leyes y las políticas afectarán a las partes involucradas y, finalmente, establecer vínculos tempranos con gobiernos e instituciones que se asocien para respaldar el proceso.

1.1 FORMACIÓN DE UN GRUPO ESPECIAL DE TRABAJO PARA LA MAPE

El grupo especial de trabajo para la MAPE se establecerá con el fin de conducir y coordinar el desarrollo de la estrategia de un gobierno para gestionar la MAPE, desde su diseño hasta la implementación y la supervisión. Reunirá a los cuerpos gubernamentales principales encargados de tomar decisiones sobre este tipo de minería, y trabajará para garantizar que, mediante la colaboración y la participación, se prevengan y resuelvan posibles tensiones y conflictos identificados.

El grupo especial de trabajo deberá estar compuesto por individuos que representen a los ministerios, los departamentos y las agencias fundamentales para la gestión del sector de la MAPE. Si bien las dimensiones del grupo dependerán del usuario, se recomienda un equipo de aproximadamente cinco a ocho participantes para permitir el establecimiento de un diálogo constructivo y emprender acciones, evitándose de esta manera los desafíos inherentes a la organización de grupos más grandes. Además de guiar el proceso descrito en este documento, el grupo especial de trabajo se comunicará con aquellos ministerios, departamentos y agencias que se involucrarán en la elaboración y la implementación de la estrategia, y coordinará su trabajo. El grupo incluirá entidades relacionadas con temáticas como la minería, las tierras, las finanzas, el comercio, el medio ambiente, el trabajo, la salud, la agricultura y la planificación.

El hecho de contar con un grupo especial de trabajo que actúe como líder interno del proceso será determinante para el desarrollo exitoso de una estrategia de gestión de la MAPE. Al igual que la selección de las personas adecuadas que integrarán este grupo especial, será crucial como paso inicial garantizar que se dispondrá de los recursos (financieros y humanos) y de un respaldo gubernamental de alto nivel para cumplir con sus funciones. Antes de su establecimiento, el gobierno deberá decidir si el grupo especial de trabajo será temporario o permanente, y también deberá determinar cómo impactará la selección de sus miembros en la dinámica entre los ministerios (con el fin de identificar y evitar posibles conflictos o tensiones).

1.2 ESTABLECIMIENTO DE UN FORO DE CONSULTA PARA LOS PRINCIPALES INTERESADOS EN LA MAPE

Las consultas con el gobierno y las partes interesadas serán fundamentales para mejorar y legitimar las leyes, las políticas y los enfoques relacionados con la MAPE. Proporcionarán a los principales involucrados la oportunidad de debatir las propuestas y las decisiones gubernamentales, cuestionarlas e influir en ellas. El segundo paso de la Fase 1 es el establecimiento de una plataforma que permita este tipo de consultas entre las partes interesadas. Así, se podrán mejorar las estrategias para gestionar la MAPE permitiendo un diálogo constructivo entre el gobierno, las comunidades, los mineros, la sociedad civil y las entidades mineras en gran escala, entre otros interesados. El grupo especial de trabajo tendrá, además, la responsabilidad de establecer el foro de consultas sobre MAPE.

A fin de obtener legitimidad, este foro deberá:

- **Ser inclusivo:** todas las partes interesadas deberán tener las mismas oportunidades de participar, y se intentará eliminar cualquier obstáculo a su participación sin miedo a represalias. De ser necesario, se evaluarán y distribuirán los requisitos de recursos financieros y humanos para crear un grupo representativo de las partes interesadas. Se considerarán las barreras del idioma, las costumbres y la cultura, y las reuniones se notificarán con la debida antelación. Asimismo, se brindará ayuda a aquellos actores sin representación colectiva para que puedan alcanzarla.
- **Reunirse periódicamente:** las reuniones del foro se llevarán a cabo periódicamente durante todo el proceso de desarrollo, implementación y supervisión de la estrategia para gestionar la MAPE. Las reuniones se llevarán a cabo en espacios seguros y neutrales, donde sea posible opinar abiertamente sin ningún tipo de temores.
- **Ser transparente:** las consultas deberán hacerse públicas y abiertamente, los participantes se identificarán y se darán a conocer los resultados esperados y los resultados obtenidos de cada una de ellas. Las notificaciones y los resultados se informarán de manera oportuna y accesible.
- **Ser relevante:** los resultados del proceso deberán influir en la elaboración de las políticas y en las actividades del gobierno.
- **Mantener un equilibrio de género:** las consultas deberán alcanzar un nivel de representación de género que refleje la composición del sector de la MAPE a nivel nacional, ya sea en relación con actividades directas o indirectas involucradas en este tipo de minería.
- **Actuar con sensibilidad ante los conflictos:** las consultas se diseñarán para minimizar los riesgos de crear o exacerbar tensiones o conflictos. Además, deberán identificar oportunidades de mejorar el diálogo y la cooperación entre las partes interesadas.

Antes de proceder con el establecimiento del foro, el grupo especial de trabajo deberá identificar si existen representantes legítimos de la MAPE, o si las operaciones y los mineros de esta clase de minería necesitan asistencia para crear dichas asociaciones o designar a representantes. En segundo lugar, el grupo especial de trabajo deberá identificar si estos representantes requieren ayuda para prepararse para las consultas y asistir a ellas. En relación con este aspecto, el grupo especial de trabajo deberá evaluar (al menos en las primeras etapas del proceso) si incluso el gobierno necesita asistencia en su preparación para los foros y para oficiar como facilitador del mismo, en cuyo caso deberá decidir cómo obtendrá dicha ayuda.

Una vez establecido, el foro ayudará al gobierno a crear una línea de comunicación con las partes activas del sector, desarrollar y obtener el respaldo para la estrategia de gestión, mejorar las leyes y políticas existentes y recopilar conocimientos sobre el sector de la MAPE a nivel doméstico.

1.3 ANÁLISIS DEL CONTEXTO DE LA MAPE

Antes de proceder con la elaboración de la estrategia para gestionar la MAPE a nivel nacional, el gobierno deberá comprender plenamente el contexto y la dinámica del sector doméstico. Esto incluirá entender cuáles son los minerales principales, las partes interesadas, la geografía, la economía y los conflictos asociados con la MAPE dentro del país. Es posible que mucha de esta información ya exista. Se deberá entonces hacer antes del análisis un estudio de la literatura al respecto para determinar qué es lo que ya se conoce y qué deberá investigarse. Sin duda alguna, habrá una gran necesidad de generar y recopilar los datos necesarios para la elaboración de la estrategia. Y, si bien el grupo especial de trabajo podrá conducir el proceso de investigación, es probable que se requiera de la asistencia de otros ministerios (de trabajo, tierras, comercio, ambiente).

El análisis del contexto deberá incluir:

1. **Un estudio del alcance:** proporcionará una perspectiva general del sector de la MAPE y brindará la información necesaria para diseñar estudios adicionales. Deberá solicitarse antes o durante la conformación del grupo especial de trabajo.
2. **Una evaluación de las capacidades del gobierno:** evaluará las capacidades que tiene el gobierno para gestionar el sector de la MAPE y desarrollar e implementar la estrategia. También podría ser necesario un estudio adicional acerca de las capacidades de las potenciales organizaciones asociadas que brindarían su respaldo al proceso de desarrollo de la estrategia.
3. **Una evaluación del sector:** documentará las técnicas utilizadas por las operaciones de MAPE y las características económicas del sector, lo que permitiría establecer la estrategia para gestionar la MAPE dentro del contexto de las habilidades y prácticas existentes.
4. **Evaluación de los impactos:** determinará los impactos de cada tipo de MAPE, de modo tal que se puedan incorporar las respuestas apropiadas en la estrategia de gestión.
5. **Un análisis de economía política:** esquematizará y evaluará los objetivos, las capacidades y las actividades de las partes interesadas relevantes dentro y fuera del gobierno en relación con la MAPE, a fin de garantizar que la estrategia de gestión considere las realidades políticas en su justa medida.
6. **Una esquematización de la cadena de suministros:** esquematizará las cadenas de suministros de la MAPE al tiempo que tomará en cuenta otro tipo de información relevante.
7. **Un mapa geológico y de utilización de las tierras:** compilará y analizará datos de la geología del país y de la utilización de las tierras (incluida la MAPE) en las áreas ricas en minerales y metales.

Este estudio deberá llevarse a cabo periódicamente para actualizar la información relevante y proporcionar datos para la elaboración de políticas futuras.

La calidad de las políticas está directamente relacionada con la cantidad y precisión de los datos arrojados por el estudio. Por este motivo, los usuarios deberán evitar la urgencia de reducir costos en esta etapa de investigación del proceso. En el caso de que los gobiernos enfrenten restricciones de recursos y capacidades, se podría convocar a gobiernos donantes, fundaciones privadas y otras entidades a fin de buscar su respaldo para el proceso de investigación.

1.4 ESTABLECIMIENTO DE VÍNCULOS CON SOCIOS

Los socios, ya sean nacionales o internacionales, pueden ayudar a los gobiernos en su gestión de la MAPE y en la elaboración de la estrategia de gestión. El desarrollo de vínculos permitirá al gobierno aprovechar las capacidades complementarias que los socios podrían aportar para asistir en la gobernanza del sector. Las asociaciones también

permiten a los gobiernos adaptar una estrategia para incluir los objetivos de los socios, siempre y cuando estos sean estratégicos y viables.

El grupo especial de trabajo para la MAPE deberá establecer los vínculos con los socios antes de que el gobierno desarrolle su estrategia para gestionar la MAPE. Entre los socios que podrían cooperar se incluyen, por ejemplo, los siguientes: donantes internacionales, empresas de minería en gran escala (MGE), organizaciones de sociedad civil, organizaciones internacionales de desarrollo, empresas o grupos interesados en la inversión directa en el sector de la MAPE, entidades financieras interesadas en obtener beneficios del sector de la MAPE, empresas que se encuentran en la fase posterior del proceso productivo como refinerías, joyerías, fabricantes de artículos de lujo, desarrolladores de tecnología y estados vecinos.

El vínculo con los donantes internacionales y las organizaciones internacionales de desarrollo tiene el potencial de ser doblemente beneficioso para los gobiernos, porque estos socios pueden además proporcionar respaldo financiero para el proceso a largo plazo, así como también redes de expertos y acceso a foros y redes relevantes. Asimismo, estos actores suelen abordar la MAPE desde una perspectiva de desarrollo sostenible, lo que se alinea tanto con lo propuesto por esta guía como con el MPF.

El primer paso a dar al momento de vincularse con los socios es elaborar un mapa de las entidades potenciales y evaluar su poder relativo, su importancia como posibles socios y su interés en colaborar. Luego se los contactará, ya sea de manera bilateral o mediante los foros internacionales existentes. Una vez establecido el contacto, se deberá evaluar, por un lado, si existen intereses en común u objetivos mutuamente compatibles que podrían perseguirse en conjunto a fin de respaldar el desarrollo de la estrategia para gestionar la MAPE. Por otro lado, se deberá determinar si los potenciales socios y gobiernos cuentan con recursos complementarios que puedan aportar al proceso. El establecimiento de asociaciones no debe darse por finalizado en este momento. Se deberá continuar estableciendo vínculos a lo largo de todo el proceso de desarrollo de la estrategia de gestión.

Las asociaciones pueden establecerse con tres grupos principales: donantes y organizaciones de desarrollo internacionales, socios de la industria y estados vecinos.

DONANTES Y ORGANIZACIONES DE DESARROLLO INTERNACIONALES COMO SOCIOS

Los donantes y las organizaciones de desarrollo internacionales suelen ser socios importantes debido a su vasta experiencia en la reforma del sector y debido a sus recursos financieros. Sin embargo, existen pocas organizaciones de desarrollo internacionales con amplia experiencia en MAPE porque el abordaje de este tipo de minería como temática de desarrollo y la asignación de recursos para la actividad son cuestiones relativamente nuevas para estas agencias. De todos modos, los donantes internacionales pueden proporcionar préstamos o becas para el desarrollo, colaborar en la articulación de las estrategias en todo el sector y ofrecer acceso a foros internacionales y visibilidad, si fuera necesario. El grupo especial de trabajo para la MAPE deberá realizar una evaluación de los vínculos actuales que tiene su país con donantes y organizaciones de desarrollo internacionales, a fin de determinar cuáles de todos ellos ofrecen oportunidades. Esta evaluación deberá incluir un análisis de los registros de seguimiento de los posibles socios internacionales en los proyectos, haciendo hincapié en el establecimiento de vínculos colaborativos con socios cuyo respaldo a la MAPE mejor coincida con las necesidades del país (por ej. en cuestiones de gestión de los derechos a tierras, la integración en el mercado, etc.). De esta manera, se evaluarán las fortalezas de los socios según el contexto nacional.

SOCIOS DE LA INDUSTRIA MINERA, DE MINERALES Y METALES

La pericia y los recursos de los socios de la industria pueden complementar los recursos y las capacidades del gobierno. Específicamente, las empresas de minería en gran escala pueden aportar sus capacidades en estudios geológicos procesamiento de datos, ingeniería, financiación y procesamiento, y suelen estar en proximidad geográfica a operadores de MAPE. Las empresas que se encuentran en la fase posterior del proceso productivo pueden comprometerse a comprar minerales de la MAPE que hayan sido extraídos responsablemente y a mejorar las iniciativas de la cadena de suministros. La experiencia sugiere que es posible persuadir a ambos grupos a comprometerse activamente con el sector de la MAPE y el plan del gobierno si existen los estímulos adecuados y se minimizan los riesgos de su participación en dichos compromisos.

Las empresas de MGE desean minimizar los riesgos relacionados con las operaciones de la MAPE que se encuentran en sus propias concesiones o cerca de ellas. Generalmente, entre sus intereses se incluyen los siguientes:

- Retirar las operaciones de MAPE de los sitios de MGE o gestionar los riesgos operativos relacionados con su presencia en la mina o cerca de ella;
- Mitigar los impactos negativos de la MAPE vinculados con la gestión de los riesgos para la reputación;
- Mejorar las relaciones con la comunidad y reducir los riesgos de seguridad;

- Abordar los riesgos de contaminación en la cadena de suministros para los compradores que se encuentran en la fase posterior del proceso productivo;
- Mejorar el bienestar de la comunidad y reducir la pobreza.

Las empresas que se encuentran en la fase posterior del proceso productivo también tienen intereses relacionados con la gestión de los riesgos derivados de las operaciones de MAPE en las fases anteriores del proceso productivo de sus cadenas de suministros. Estos intereses pueden ser motivo para mejorar la gobernanza de la MAPE:

- Que su empresa demuestre responsabilidad social influyendo positivamente en la vida de los operarios de MAPE, sus familias y las comunidades;
- Que los proveedores de la MAPE cumplan con los estándares de las políticas para el control de calidad y la obtención responsable de recursos de los compradores de la fase posterior del proceso productivo.
- Que los proveedores de la MAPE cumplan con la debida diligencia y los estándares para las iniciativas de cadena de suministros de los compradores, si existieran.
- Que se gestionen los niveles de suministros.

COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA

Si bien las políticas gubernamentales se aplican dentro de las fronteras nacionales, las actividades de MAPE cruzan los límites fronterizos. Esto provoca diversos problemas potenciales para la gestión de este tipo de minería: contaminación transfronteriza, inadecuada supervisión y aplicación de la ley, tráfico ilícito, evasión fiscal y tráfico de químicos ilegales. Se requiere de una coordinación y cooperación a nivel regional o internacional para abordar muchos de estos desafíos. Esto será una tarea a cargo del grupo especial de trabajo para la MAPE, que colaborará estrechamente con el Ministerio de Asuntos Exteriores. Para lograr este objetivo, es posible:

1. Establecer un diálogo con los estados que estén relacionados de alguna manera con el sector doméstico de la MAPE (mediante el comercio, la migración, las cadenas de suministros). Esto puede llevarse a cabo de manera bilateral o dentro de las organizaciones regionales existentes. Resultará útil ponerse en contacto con otros grupos de estados que han enfrentado situaciones similares y han aprendido de la experiencia.
2. Explorar la posibilidad de que existan motivos e intereses en común para establecer una cooperación en la gestión transfronteriza de la MAPE, y establecer acuerdos al respecto.
3. Negociar los términos de la cooperación, incluyendo un marco institucional de cooperación (consulte más abajo).
4. Convocar al grupo institucional que coordinará las actividades de cooperación. Se deberá financiar y designar personal adecuado de manera conjunta, según sea apropiado, recurriendo principalmente a los ministerios relevantes y al grupo especial de trabajo para la MAPE.
5. Elaborar propuestas de cooperación al mismo tiempo que se desarrolla la estrategia para gestionar la MAPE.

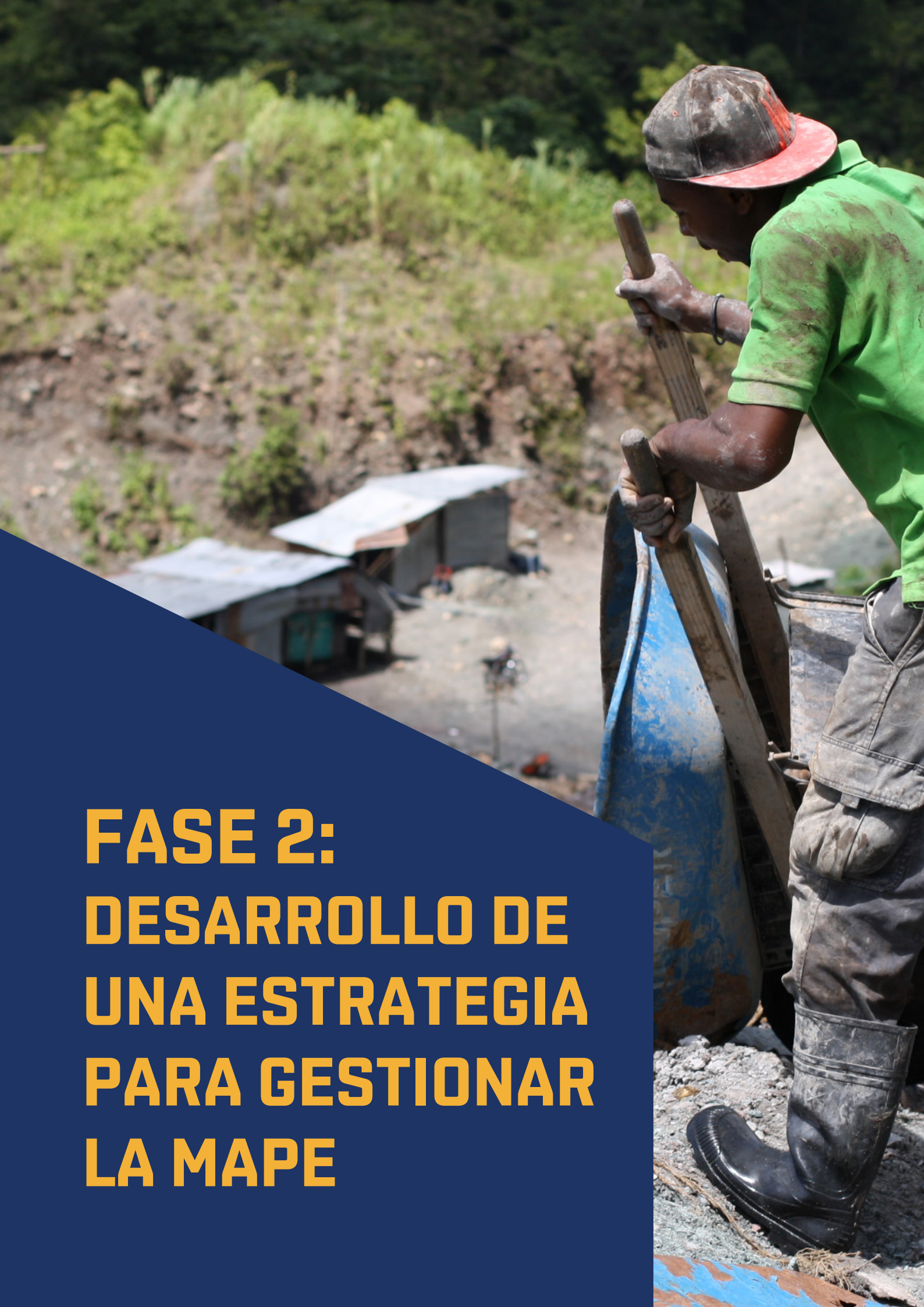
La elección del marco institucional adecuado para la cooperación dependerá de la cantidad de trabajo conjunto que se necesite y de cuánta voluntad exista por parte de los estados de trabajar en conjunto. En términos generales, existen tres opciones:

- **Grupo de trabajo conjunto:** cuando las políticas del estado requieren únicamente ajustes menores. Puede ser un cuerpo temporario o recurrente.
- **Secretaría de cooperación:** cuando se requiere de una coordinación de las políticas del estado. Se trata de un cuerpo permanente.
- **Secretaría para la MAPE en área fronteriza:** cuando un conjunto de operaciones de MAPE atraviesa las fronteras y se requiere una estrategia de gestión conjunta. Si los gobiernos participantes eligen establecer una Secretaría para la MAPE en área fronteriza, esta formará parte de una estrategia permanente de gestión conjunta para dicha área, y el gobierno trataría la actividad minera en esa zona transfronteriza como un subtipo independiente de MAPE (que se explicará con más detalle en el proceso).

LISTA DE REVISIÓN

Al final de la Fase 1:

- ¿Se ha constituido un grupo especial de trabajo para la MAPE?
En caso afirmativo:
 - ¿Incluye todos los ministerios relevantes?
 - ¿Asigna responsabilidades claramente?
 - ¿Establece canales de comunicación?
 - ¿Recibe suficientes recursos financieros?
 - ¿Cuenta con el personal y los conocimientos adecuados?
- ¿Se ha constituido un foro para las partes interesadas en la MAPE?
En caso afirmativo, evaluar si cumple con las siguientes características:
 - transparencia
 - relevancia
 - inclusión
 - periodicidad
 - equilibrio de género
 - sensibilidad ante los conflictos
- ¿El foro para las partes interesadas en la MAPE está reconocido como legítimo y trabaja y se comunica con el grupo especial de trabajo para la MAPE?
- ¿Se ha llevado a cabo un análisis del contexto?
En caso afirmativo, corroborar que incluya:
 - un estudio del alcance
 - una evaluación de las capacidades del gobierno
 - una evaluación de la industria
 - una evaluación de impactos
 - un análisis de economía política una esquematización
 - de la cadena de suministros
 - un mapa geológico y de utilización de las tierras
- ¿El gobierno ha identificado a posibles socios?
¿Entre los socios se incluyen:
 - donadores y organizaciones de desarrollo internacionales
 - empresas de MGE
 - países vecinos?

A man wearing a green polo shirt, a brown cap with a red brim, and grey work pants is working with a large blue barrel. He is using a wooden tool to work on the barrel. The background shows a rural area with a dirt road, some small buildings with corrugated metal roofs, and a hillside covered in green vegetation. The scene is brightly lit, suggesting a sunny day.

**FASE 2:
DESARROLLO DE
UNA ESTRATEGIA
PARA GESTIONAR
LA MAPE**

FASE 2: DESARROLLO DE UNA ESTRATEGIA PARA GESTIONAR LA MAPE

FINALIDAD:

Desarrollar una visión y una estrategia para gestionar la MAPE que aborde los impactos negativos y mejore los impactos positivos de todos los tipos de MAPE en el país.

PASOS:

2.1 DESARROLLO DE UNA VISIÓN DE LA MAPE

Establecer una visión del sector de la MAPE que respalde el desarrollo sostenible y los medios de vida locales.

2.2 ORGANIZACIÓN DEL SECTOR DE LA MAPE EN TIPOS Y ESTABLECIMIENTO DE PRIORIDADES

Organizar el sector doméstico de la MAPE según los tipos de operaciones a fin de reflejar la variedad que comprende el sector (es decir, según las materias primas, el grado de mecanización, la escala, de roca dura o de aluvión, etc.). Una vez identificadas las variedades, priorizar las subcategorías según las expectativas que tiene el gobierno de poder abordar, reducir o mejorar los impactos netos de la actividad minera.

2.3 DESARROLLO DE LA ESTRATEGIA PARA GESTIONAR LA MAPE

Seleccionar los instrumentos y las iniciativas que ayudarán al sector a alcanzar su pleno potencial económico, y los instrumentos y las iniciativas que mitigarán los impactos negativos de cada tipo de operación de MAPE y mejorarán los positivos.

2.4 FINALIZACIÓN DE LA ESTRATEGIA PARA GESTIONAR LA MAPE

Consolidar las estrategias para todos los tipos de operaciones de MAPE y corroborar su coherencia.

ACTIVIDADES:

Las actividades de la Fase 2 incluyen talleres con las partes involucradas y el desarrollo de la estrategia.

RESULTADOS:

Visión para la MAPE

Estrategia para gestionar la MAPE (según el tipo y en su totalidad)

Una vez finalizada la fase preparatoria del proceso, el grupo especial de trabajo para la MAPE podrá abordar el desarrollo de la estrategia de gestión. El primer paso en esta segunda fase es la elaboración de una visión del desarrollo sostenible del sector doméstico de la MAPE. Esta visión imaginará el sector que el gobierno desea ver en el futuro pero también será una manera de articular los objetivos que deberán perseguirse en su estrategia para gestionar la MAPE. Una vez que el gobierno decida qué objetivos perseguirá, deberá decidir qué medidas implementará para alcanzarlos. Esto requerirá identificar los diferentes tipos de MAPE que componen el sector, y desarrollar estrategias de respuesta para cada uno a fin de ayudar a concretar el potencial económico de la MAPE y mejorar sus prácticas de modo tal que los riesgos negativos se vean minimizados.

2.1 DESARROLLO DE UNA VISIÓN DE LA MAPE

Como se ha mencionado, el primer paso que deberá dar el grupo especial de trabajo será desarrollar una visión de la MAPE a nivel nacional, que se articule con las características que deberá tener en el futuro el sector doméstico de este tipo de actividad minera. El desarrollo de esta visión deberá llevarse a cabo con el respaldo de los ministerios de Minería, Ambiente, Tierras, Trabajo, Salud, Comercio, Desarrollo y Planificación, y en colaboración con los expertos en MAPE. El equipo de desarrollo deberá emprender tres tareas principales: identificar cuáles son las prácticas de MAPE que revisten mayor importancia para el país, categorizar las prácticas de este tipo de minería como inaceptables, malas o buenas y articular los objetivos que deberán perseguirse en su estrategia para gestionar la MAPE.

IDENTIFICACIÓN DE PROBLEMÁTICAS RELACIONADAS CON LA MAPE

En una visión a nivel nacional, el gobierno podrá establecer qué problemáticas relacionadas con la MAPE son de su mayor interés: las prácticas que más desea restringir debido a sus impactos negativos y las prácticas positivas que más desea mejorar. Estas problemáticas o impactos pueden pertenecer a alguna de las seis áreas principales con las que se relaciona la MAPE: el ambiente, los derechos humanos, los estándares laborales, la salud y la seguridad, el género y los beneficios socioeconómicos y el desarrollo sostenible. A partir del análisis del contexto elaborado en la Fase 1, el grupo especial de trabajo para la MAPE deberá:

1. Revisar las prácticas principales y los impactos de las operaciones de MAPE, basándose en la evaluación de los impactos.
2. Evaluar la escala, frecuencia y distribución de cada impacto, usando la evaluación de impactos, el mapa de la cadena de suministro y los mapas de geología y la utilización de las tierras.
3. Priorizar estas prácticas según su contribución al desarrollo sostenible, desde la menos hasta la más deseable.

CATEGORIZACIÓN DE LAS PRÁCTICAS DE MAPE EN PRÁCTICAS INACEPTABLES, MALAS O BUENAS

Una vez que se hayan identificado y priorizado las prácticas, el grupo especial de trabajo podrá categorizarlas como prácticas inaceptables, malas o buenas. Esto ayudará a detectar las prácticas y los consiguientes impactos que deberán ser el centro de la estrategia para gestionar la MAPE.

Las prácticas inaceptables no se tolerarán en ninguna circunstancia y durante ningún periodo. Se declararán ilegales y podrán clasificarse como delitos penales. Entre estas se incluyen el trabajo infantil, el pago a grupos armados o la contaminación de los recursos clave de agua dulce. Es posible que los gobiernos decidan aplicar una eliminación gradual de algunas prácticas inaceptables, tal como el uso de mercurio en la producción de oro por amalgama, durante el proceso de ratificación del Convenio de Minamata. Este enfoque gradual contribuirá a evitar la emergencia de un mercado ilegal debido a una prohibición absoluta e inmediata.

Las prácticas que no se consideren inaceptables pero que no cumplan con los estándares mínimos aprobados se categorizarán como **malas prácticas**. Las regulaciones o las leyes prohibirán las malas prácticas o harán hincapié en evitarlas. Las prácticas pertenecerán a esta categoría si el gobierno tiene la intención de discontinuar su uso con el paso del tiempo, lo que frecuentemente suele requerirse en los casos en los que es imposible suspenderlas de inmediato.

Finalmente, las **buenas prácticas** son aquellas que el gobierno alentará y promoverá a fin de que sigan utilizándose. No es necesario que se conviertan en obligatorias mediante legislación o regulaciones. En la figura 2 encontrará un ejemplo de clasificación y prioridad de las prácticas de MAPE para la extracción de oro.

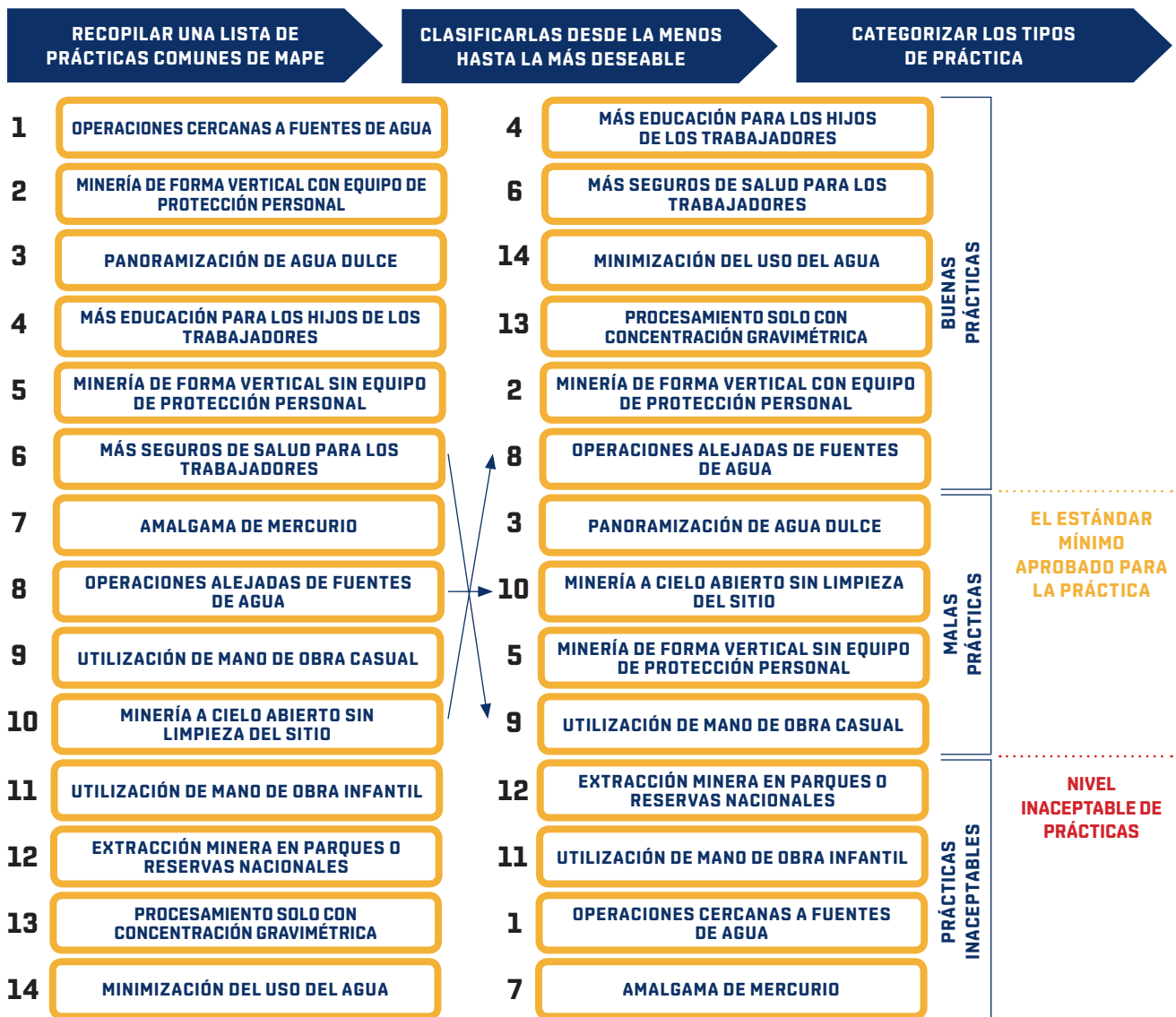


FIGURA 2. EJEMPLO DE CLASIFICACIÓN Y CATEGORIZACIÓN DE PRÁCTICAS DE MAPE

ESTABLECIMIENTO DE OBJETIVOS

Para establecer objetivos a fin de que el gobierno incorpore su visión de la MAPE como respuesta a las problemáticas y los impactos que se han priorizado y categorizado, el grupo especial de trabajo (con el respaldo de los ministerios de Finanzas y Minería) podrá ahora usar la evaluación de las capacidades del gobierno y la esquematización de la cadena de suministros desarrollados en la Fase 1 para evaluar la viabilidad de abordar estas áreas prioritarias. También deberá revisar el respaldo presupuestario para la gestión de la MAPE con el fin de evaluar qué recursos están disponibles para abordar los impactos de este tipo de minería y qué recursos adicionales se necesitarían. Los objetivos de integración en la visión nacional para la MAPE deberán focalizarse en la eliminación de las prácticas inaceptables, la mejora de las malas prácticas y la optimización o promoción de las buenas prácticas en el sector.

Un claro entendimiento de las capacidades y los recursos requeridos, al igual que la prioridad de los impactos a abordar, permitirá al grupo especial de trabajo establecer objetivos viables que se cumplirán en un rango de plazos diferentes (por ej. objetivos a tres, cinco y diez años en el futuro). El grupo especial de trabajo también deberá considerar si es necesario que los objetivos se desglosen por región, tipo de MAPE, y minerales y metales. La integración de objetivos claros en la visión de la MAPE contribuirá a desarrollar la estrategia de su gestión ya que ellos expresarán claramente las prioridades del gobierno que deberán abordarse.

2.2 ORGANIZACIÓN DEL SECTOR DE LA MAPE EN TIPOS Y ESTABLECIMIENTO DE PRIORIDADES

Los sectores de la MAPE usualmente incluyen diversas operaciones. Estas operaciones tienen diferentes características y presentan diferentes riesgos, y el gobierno deberá intentar no adoptar una misma estrategia para abordar todos los aspectos del sector. En cambio, deberá desarrollar estrategias de gestión que respondan a los desafíos exclusivos de cada uno de los tipos principales de MAPE del país. En este paso, se organizará el sector doméstico de la MAPE según los tipos de operaciones a fin de reflejar la variedad que comprende el sector (es decir, según las materias primas, el grado de mecanización, la escala, de roca dura o de aluvión, etc.). Una vez identificadas las variedades, se priorizarán las subcategorías según las expectativas que tiene el gobierno de poder abordar, reducir o mejorar los impactos negativos y positivos de la extracción minera en cada tipo de MAPE.

ELECCIÓN DE TIPOS DE MAPE QUE MEJOR REFLEJAN EL SECTOR DE LA ACTIVIDAD A NIVEL NACIONAL

El grupo especial de trabajo para la MAPE, en consulta con los expertos y departamentos correspondientes del gobierno, deberá primero dividir el sector doméstico de la MAPE en tipos que sean relevantes para el país. A tal fin, deberá utilizar el análisis de contexto de la Fase 1 para identificar cómo debe dividirse el sector nacional de la MAPE en categorías prácticas que requerirían estrategias de gestión especiales (en la Tabla 1 encontrará ejemplos de posibles categorías de MAPE). Existen incontables maneras de categorizar la MAPE pero el grupo especial de trabajo deberá decidir qué categorización es la más útil para desarrollar e implementar la política.

Al desarrollar las categorías de MAPE, el grupo deberá considerar la importancia relativa de los diversos tipos de MAPE y hasta qué punto pueden gestionarse, los impactos negativos y positivos de cada uno y cómo se relacionan con la visión de la MAPE. Además, se tendrá en cuenta si se necesitan diferentes estrategias de gestión para cada tipo de MAPE y si el número acordado de tipos podría complicar el desarrollo de la Estrategia Global para Gestionar la MAPE.

TABLA 1. EJEMPLOS DE CATEGORÍAS DE MAPE

CATEGORÍAS	POSIBLES SUBCATEGORÍAS
Métodos técnicos	Trituración a mano o mecánica, procesamiento gravimétrico o con mercurio
Depósitos de roca dura o de aluvión	N/A
Escala	Operación en escala microscópica, operación en pequeña escala
Minerales y metales	Oro, carbón, arena, diamantes
Fase en la cadena de valor	Minería, procesamiento primario, procesamiento secundario

PRIORIZACIÓN DE TIPOS

Una vez que se hayan establecido los tipos de MAPE, el grupo especial de trabajo deberá priorizarlos, basándose en la contribución que cada uno puede hacer para mejorar el sector en su totalidad. A tal fin, primero se deberá utilizar el análisis del contexto desarrollado en la Fase 1, para evaluar los tipos de MAPE que tienen los mayores impactos positivos y negativos e identificar posibles puntos de entrada para mitigarlos, abordarlos o mejorarlos. La evaluación de la industria, la esquematización de la cadena de suministros y la evaluación de las capacidades del gobierno serán de gran utilidad en la identificación de puntos de entrada. Una vez que se hayan esquematizado estos impactos y los puntos de entrada según los tipos de MAPE, se podrá utilizar la visión nacional para la MAPE a fin de determinar cuáles de estos impactos deberán tener posición prioritaria al momento de implementar medidas y asignar recursos como parte de la estrategia de gestión de la MAPE.

Durante el establecimiento de prioridades, se deberá considerar si la habilidad del gobierno de mejorar la MAPE varía de región en región, y si las categorías de MAPE seleccionadas permitirán al gobierno involucrarse con el sector de la manera en que lo desea hacer. También resultará útil estudiar los ejemplos de los compromisos pasados con los tipos particulares de MAPE a fin de entender por qué motivo han tenido éxito o fallado, de modo que sea posible integrar estas lecciones en la nueva estrategia de gestión.

Con una lista priorizada de tipos de MAPE, cada uno con los impactos y los puntos de entrada para la acción correspondientes, se podrá ahora empezar a trabajar en el desarrollo de las estrategias para gestionar la

MAPE. Se recomienda que, para cada tipo de MAPE, se desarrolle una estrategia de gestión que aborde los instrumentos y las iniciativas que ayudarán al sector a alcanzar su pleno potencial económico (enfoque industrial), y los instrumentos y las iniciativas que mitigarán los impactos negativos y mejorarán los positivos de cada tipo de operación de MAPE.

2.3 DESARROLLO DE LA ESTRATEGIA PARA GESTIONAR LA MAPE

Una vez que se hayan categorizado los tipos de MAPE, el gobierno deberá desarrollar Estrategias de Gestión independientes para cada uno de ellos (consulte la figura 3). Se deberán seguir los pasos restantes de la Fase 2 para cada tipo de MAPE que se haya identificado. Esto permitirá al grupo especial de trabajo desarrollar una estrategia de gestión global que responda a las diferentes características de cada tipo de MAPE.

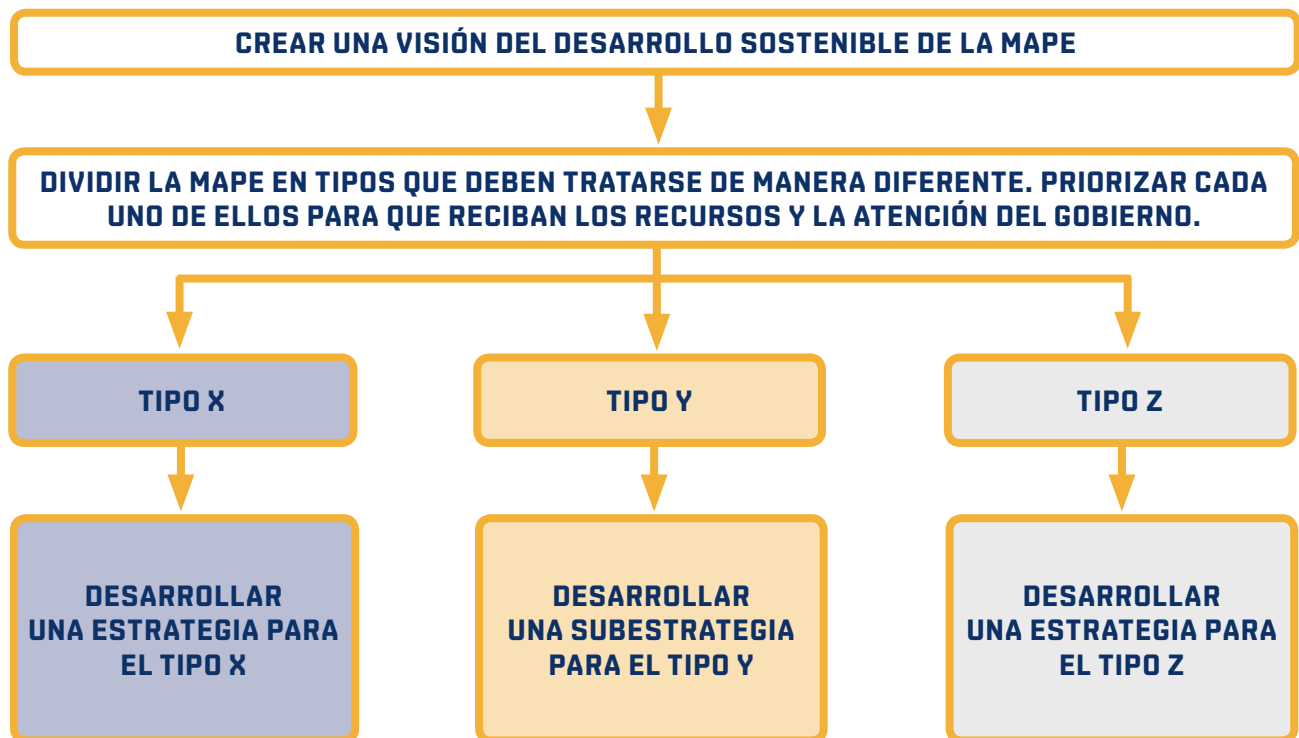


FIGURA 3. PROCESO DE DESARROLLO DE UNA ESTRATEGIA PARA GESTIONAR LA MAPE: LA DISTINCIÓN ENTRE LOS TIPOS DE MAPE

Con el fin de completar una estrategia para gestionar la MAPE, el grupo especial de trabajo deberá desarrollar dos enfoques complementarios para cada tipo de MAPE: uno que persiga el potencial económico del sector de la MAPE (el enfoque económico) y otro que mitigue los impactos negativos de este tipo de extracción minera y que promueva los impactos positivos (el enfoque de impactos) (consulte la figura 4). Es preferible abordar los objetivos de cada enfoque de manera diferente.

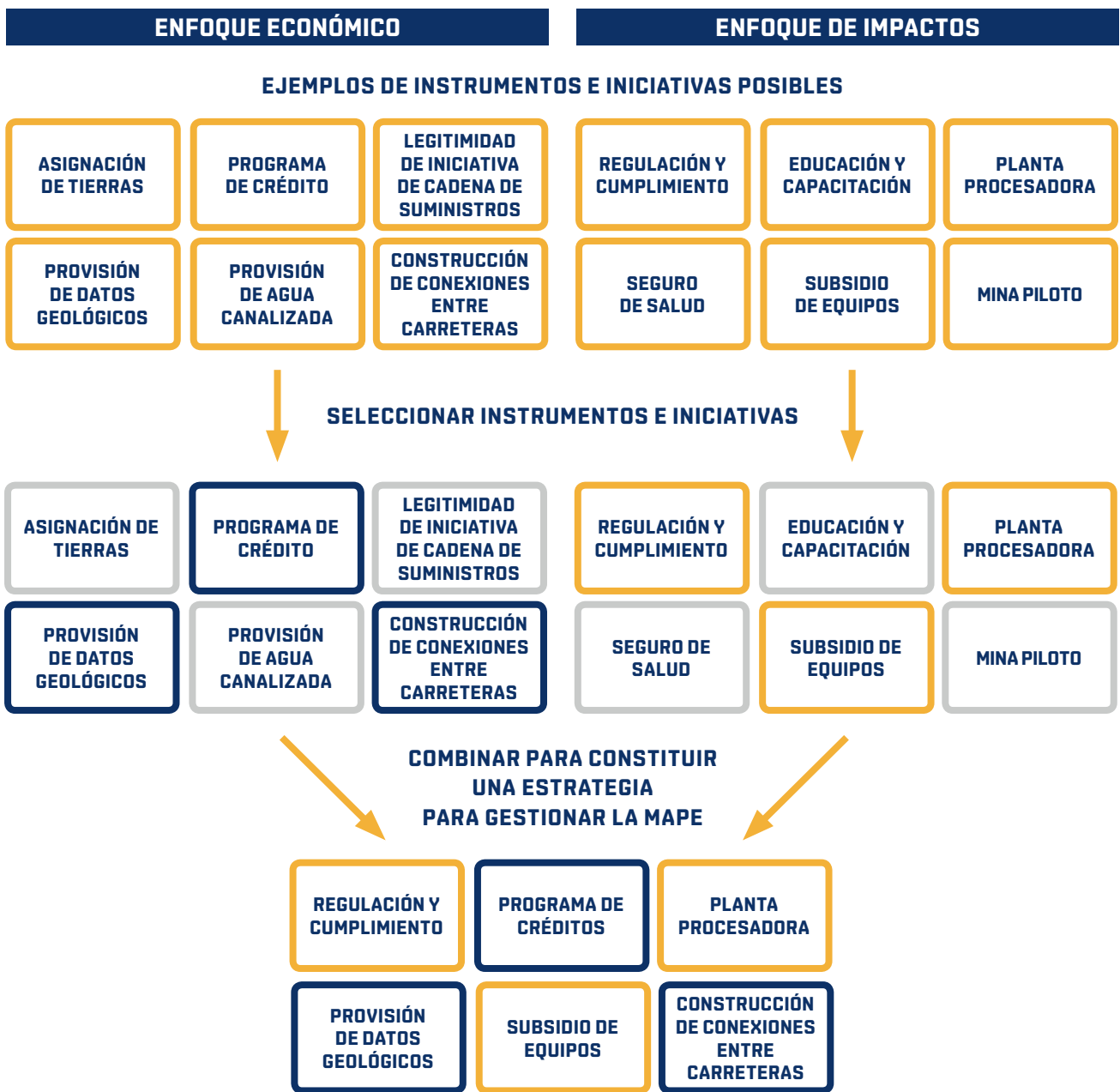


FIGURA 5. COMBINACIÓN DE LOS ENFOQUES ECONÓMICOS Y DE IMPACTOS PARA DAR FORMA A UNA ESTRATEGIA DE GESTIÓN DE MAPE

2.3.1 DESARROLLO DE UN ENFOQUE ECONÓMICO

El enfoque económico para la MAPE tiene como objetivo desarrollar el potencial económico del sector. Comprende una cantidad de procesos de toma de decisiones que se describen más abajo y que, si se llevan a cabo, ayudarán a los operadores de MAPE a desarrollar el potencial económico del trabajo que realizan.

DECISIÓN DE ASIGNAR TIERRAS A LA MAPE

La dimensión de cada operación de MAPE depende de qué cantidad de tierra con depósitos explotables haya disponible para los mineros. Si bien los gobiernos no pueden cambiar la cantidad de depósitos explotables, sí pueden poner a disposición de los mineros más cantidad de tierra que potencialmente contenga depósitos. Es el caso de tierras que, de otra manera, se reservan a la agricultura, el desarrollo urbano o se vuelven parte de una concesión para minería en gran escala, por ejemplo.

Para decidir si se deben asignar tierras adicionales a la MAPE, el grupo especial de trabajo deberá:

- 1) Seleccionar minerales y metales: mediante la visión de la MAPE, decidirá qué tipos de MAPE para cada mineral o metal tienen, en promedio, impactos netamente positivos.
- 2) Identificar las tierras: mediante los mapas geológicos y de utilización de tierras, se identificará la tierra que no esté actualmente bajo concesión para minería y que posea comprobada y probablemente depósitos de minerales y metales que puedan ser extraídos con técnicas de MAPE y que generen impactos netamente positivos.
- 3) Reasignar tierras: el grupo especial de trabajo deberá decidir si se reasignarán estas tierras a mineros de MAPE que operen en conformidad con las políticas y leyes gubernamentales más generales para el uso de tierras (en materia de minería, ambiente y trabajo).

Este proceso podrá repetirse si se descubren más depósitos en áreas que podrían ser asignadas a operaciones de MAPE. Un proceso similar se deberá aplicar en las situaciones en las que no sea posible continuar con las operaciones de MAPE en las concesiones de MGE existentes. Antes de la asignación de tierras, se deberá garantizar que el proceso se llevará a cabo respetando el proceso debido. También se deberá verificar si existen tierras a cargo de empresas de extracción en gran escala (minería, agricultura) que serían más adecuadas para operaciones de MAPE. Las decisiones deberán ser tomadas en conjunto con los ministerios de Tierras, Ambiente y Planificación Económica.

DECISIÓN DE FACILITAR Y ESTIMULAR LA PARTICIPACIÓN EN INICIATIVAS DE LA CADENA DE SUMINISTROS

Hay iniciativas de cadenas de suministros existentes, entre las que se incluyen *Fairmined*, *ITSCI* y el programa *Better Sourcing*, que garantizan el acceso al mercado de minerales y metales extraídos de una manera que promueva los derechos humanos, la protección ambiental y la paz. Estos minerales y metales pueden, en ocasiones, requerir un precio más elevado en el mercado, y las iniciativas exigen que los participantes apoyen las buenas prácticas de minería y comercialización en todas sus cadenas de suministros.

Alentar al sector de la MAPE a que trabaje mediante dichas iniciativas puede mejorar su desempeño económico, ambiental y social. Sin embargo, algunas iniciativas de este tipo pueden resultar inaccesibles para la mayoría de los mineros debido a los grandes obstáculos que existen para ingresar a ellas. Además, si la participación es estipulada por el gobierno, es posible que los mineros se sientan desalentados y no lo hagan, por lo que se estaría evitando su ingreso en la economía formal. Como parte de un enfoque económico, el gobierno deberá considerar si desea alentar la participación de la MAPE en las iniciativas de las cadenas de suministros, lo que implica un proceso de toma de decisiones que puede desglosarse en seis pasos:

1. Realizar un mapa de las iniciativas de cadenas de suministros y los potenciales participantes. Determinar sus intereses y capacidades para expandir la iniciativa e incluirla en su país.
2. Identificar qué estándares de práctica deberá cumplir cada operación de MAPE para ser compatible con cada iniciativa.
3. Utilizar el análisis del contexto para determinar si podría ser viable que alguna fracción de MAPE cumpliera con el estándar de cada iniciativa.
4. Decidir si se alentará la expansión de una iniciativa de cadena de suministros hacia el resto del país. Sopesar los beneficios económicos adicionales y el esfuerzo necesario para que las operaciones cumplan con los requisitos de certificación de la iniciativa, y también la probabilidad de éxito.
5. Integrar los estándares de la(s) cadena(s) de suministros relevante(s) en la educación y la capacitación, y en las políticas y las regulaciones a fin de facilitar el cumplimiento con el paso del tiempo.
6. Proporcionar o facilitar asistencia técnica para las operaciones de MAPE a fin de que puedan cumplir con los requisitos de estándar de las iniciativas.

Antes de proceder con la promoción del comercio equitativo o las iniciativas de cadenas de suministros, el grupo especial de trabajo deberá considerar: a)- si es viable que las prácticas del sector de la MAPE puedan mejorarse para ser compatibles con los estándares de las iniciativas, b)- si es viable que se implementen los requisitos de dichas iniciativas, incluidas la trazabilidad y la debida diligencia, y c)- si la iniciativa podría introducirse en una escala lo suficientemente amplia para lograr que los beneficios del cumplimiento sean mayores que los costos necesarios para establecer el esquema. Es de esperar que estos tipos de iniciativas sean posibles dentro del país y, con su implementación y cumplimiento, mejoren no solo el acceso a los mercados sino también la protección ambiental y de los derechos humanos.

DECISIÓN DE PROPORCIONAR SERVICIOS Y ASISTENCIA TÉCNICA A LAS OPERACIONES Y LOS TRABAJADORES DE MAPE

El grupo especial de trabajo también deberá decidir si proporcionará o facilitará servicios y asistencia técnica a los operadores de MAPE. Esos servicios pueden incluir: la provisión de datos geológicos y pericia en la materia, servicios de exploración, acceso asistido a créditos o seguros, provisión de transporte e infraestructura, provisión de agua y saneamiento, provisión de electricidad y de equipos (o subsidios o exenciones fiscales relevantes).

Si los presupuestos son limitados, el grupo especial de trabajo deberá priorizar qué servicios ofrecer. Sin embargo, algunos servicios pueden proporcionarse a un costo cero o muy bajo, o incluso pueden ser rentables. Existen cuatro pasos en el proceso de toma de decisiones para determinar qué tipo de servicios y asistencia técnica proporcionar o facilitar:

1. Determinar si actualmente las operaciones de MAPE tienen dificultades para acceder a potenciales servicios debido a deficiencias del mercado o algún otro obstáculo.
2. Determinar si el acceso puede mejorarse sin una intervención directa.
3. Si se requiere intervención, evaluar si los beneficios justificarán el uso de los fondos u otros recursos del gobierno y demás partes interesadas.
4. Comparar los costos y los beneficios de cada servicio y forma de asistencia técnica, y seleccionar los que resulten más convenientes para ser incluidos en la estrategia de gestión de la MAPE.

La organización entre los operadores de MAPE facilitará la recepción de apoyo de parte del gobierno o de capacitadores y proveedores de servicios externos. Si actualmente las operaciones no están organizadas, se deberá evaluar la facilidad con la que sería posible hacerlo. Si se está trabajando con terceros para proporcionar servicios o asistencia técnica, se deberá identificar si existen obstáculos que podrían impedirles llevar a cabo su tarea y, en caso afirmativo, cómo podrían superarse.

2.3.2 DESARROLLO DE UN ENFOQUE DE IMPACTOS

El desarrollo de un enfoque de impactos para mejorar las prácticas de MAPE contribuirá a minimizar los impactos negativos de las operaciones de MAPE y mejorar los positivos. Para tal fin, el gobierno deberá evaluar de manera realista sus capacidades, ya que estas determinarán sus opciones.

SELECCIÓN DEL TIPO DE ENFOQUE DE IMPACTOS A ADOPTAR

Hay varios tipos diferentes de enfoques para abordar los impactos de la MAPE (consulte la figura 6).

El más deseable es el **enfoque de licencias y regulación**, en el que un gobierno otorga una licencia a las operaciones de MAPE que cumplen con las regulaciones, y clausura aquellas sin licencia. Este enfoque no siempre es viable y dependerá de la capacidad que tiene el gobierno para gestionar un tipo particular de MAPE, las motivaciones para que las operaciones cumplan y las capacidades del gobierno para otorgar licencias, supervisar y exigir el cumplimiento. Incluirá decisiones acerca de la asistencia condicionada, que depende del cumplimiento y la tributación.

Si no resulta posible regular y otorgar licencias al sector de la MAPE, el gobierno podrá adoptar un enfoque que promueva las **buenas prácticas**, por medio del cual alentará o incentivará al sector a utilizar buenas prácticas mediante programas educativos y de demostración, y las formas de asistencia.

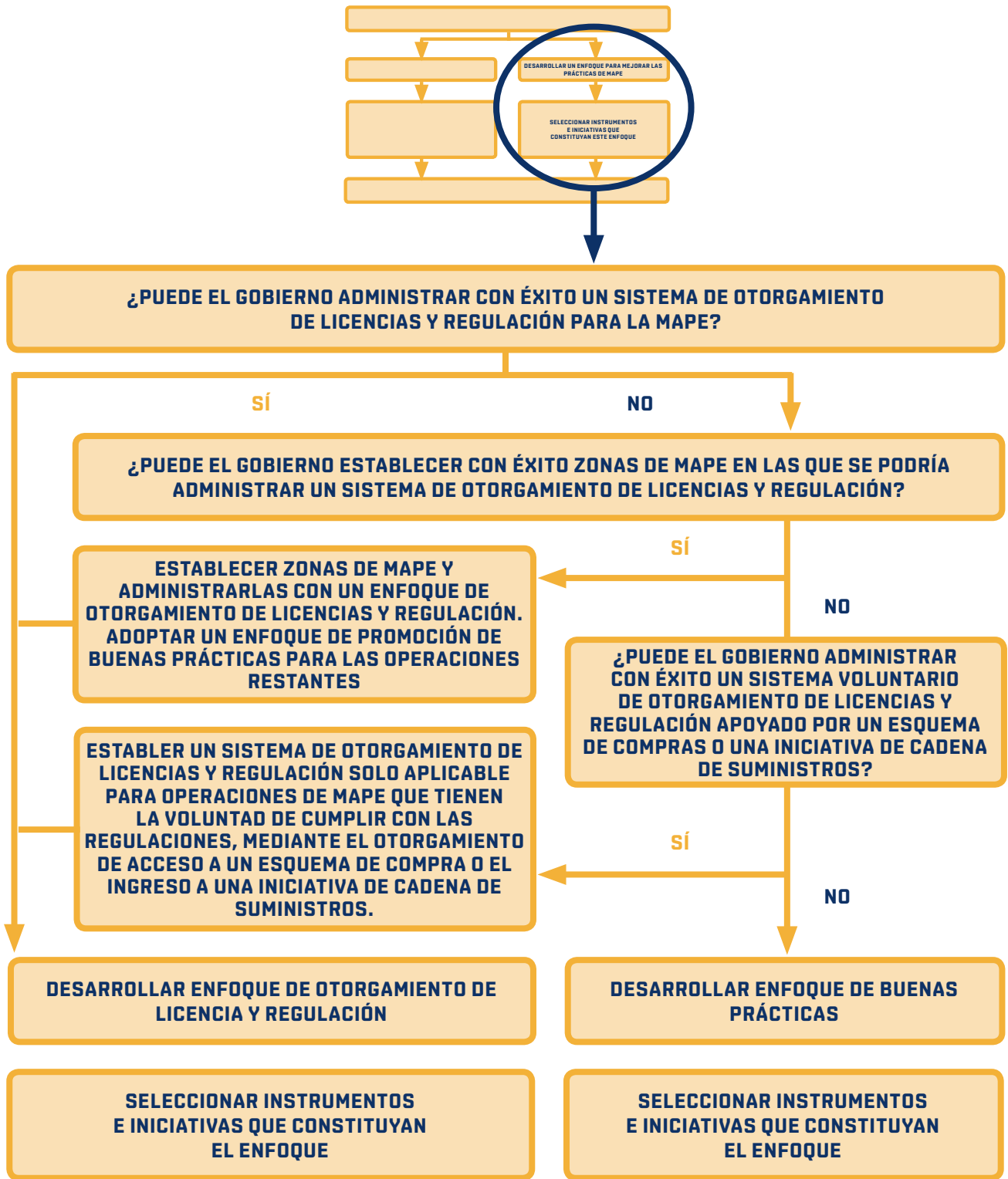


FIGURA 6. SELECCIÓN DEL ENFOQUE DE IMPACTOS

Si no es posible implementar completamente ninguno de los dos enfoques, el gobierno puede considerar la utilización de un enfoque combinado que promueva las buenas prácticas en algunas áreas y las licencias y la regulación en otras.

ADOPCIÓN DE ENFOQUE DE OTORGAMIENTO DE LICENCIA Y REGULACIÓN

En un enfoque de licencias y regulación, el gobierno desarrollará un sistema de otorgamiento de licencias y regulación respaldado por un sistema de supervisión y cumplimiento, y lo convertirá en el centro de su estrategia para abordar los impactos de la MAPE. El otorgamiento de licencias, la regulación, la supervisión y el cumplimiento funcionarán como un sistema, y la fuerza estatal se utilizará para respaldar este sistema de reglas. Las prácticas inaceptables antes identificadas en este proceso se declararán ilegales, y las malas prácticas se prohibirán mediante regulaciones. Los agentes del estado luego supervisarán el cumplimiento de las regulaciones y aplicarán sanciones en caso de no cumplimiento. Las licencias mostrarán a los agentes del estado el alcance y la escala del trabajo que tienen permitido llevar a cabo, y trabajar sin una licencia o llevar a cabo trabajos que no están permitidos podrá ser motivo para la aplicación de multas o el cierre de las operaciones y la revocación de los permisos.

Si un gobierno adopta un enfoque de licencias y regulación, se comprometerá a formalizar el sector de la MAPE. Sin embargo, si el marco de otorgamiento de licencias y el establecimiento de regulaciones es oneroso o difícil de poner en práctica por motivos imprevistos, el gobierno perpetuará la marginalidad de la MAPE. Si las regulaciones son viables, el gobierno podrá utilizar una serie de instrumentos e iniciativas complementarias para mejorar aun más las prácticas de MAPE, por ejemplo a través de educación y capacitación y asistencia, incorporando el contenido de las regulaciones, etc.

Al declarar ilegales las prácticas inaceptables y prohibir las malas prácticas mediante regulaciones, la supervisión y el cumplimiento, se estará obligando a las operaciones de MAPE a mejorar aun más sus prácticas. En la figura 7 encontrará ejemplos de los tipos de prácticas de MAPE que podrían ser prohibidas mediante regulaciones.

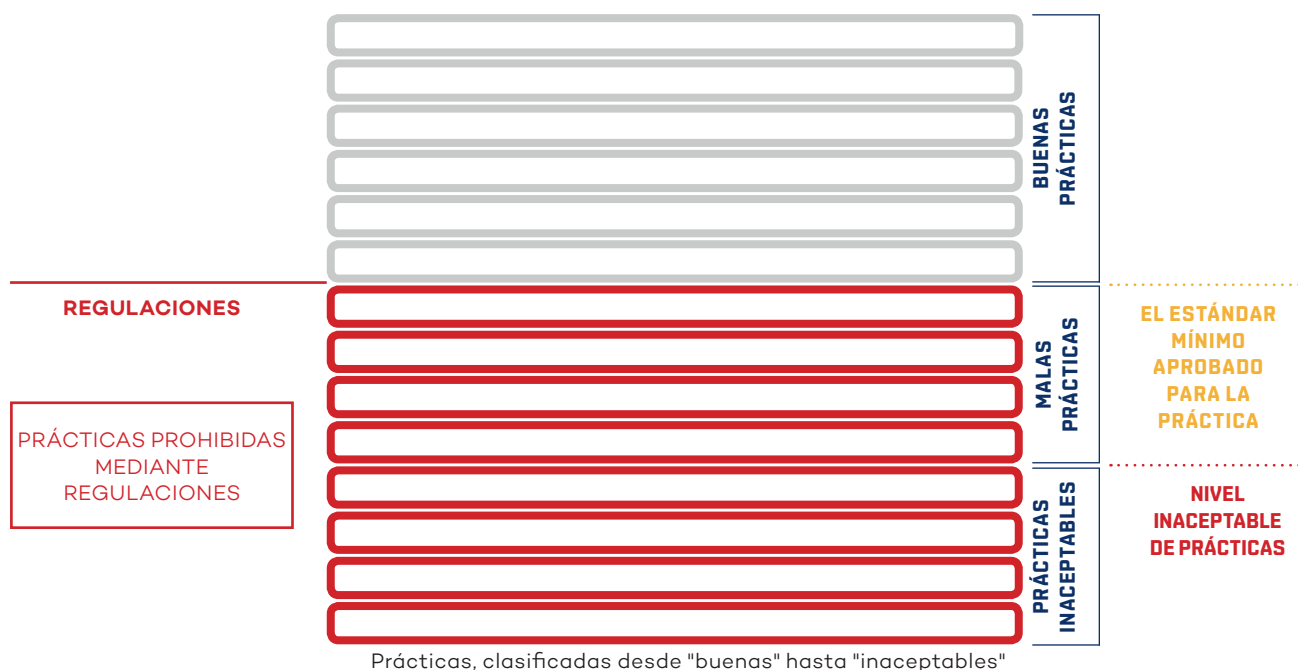


FIGURA 7. PRÁCTICAS DE MAPE QUE PODRÍAN SER PROHIBIDAS POR LEY

La visión de la MAPE deberá establecer las prioridades para la regulación, aunque estas deberán adaptarse para reflejar las realidades de su implementación. Las regulaciones pueden llegar a representar un agobio tal que, a fin de cuentas, los mineros de MAPE preferirán ignorarlas y arriesgarse a ser descubiertos y someterse a una pena, en lugar de cumplirlas. Esta clase de situaciones deberán evitarse, dado que el incumplimiento comenzará a ser visto como aceptable por los operadores de MAPE e incluso por la sociedad en general. El grupo especial de trabajo deberá entonces diseñar y mantener, mediante ajustes periódicos, regulaciones que revistan una exigencia que los operadores de MAPE puedan obedecer, y que contemplen la propia capacidad del gobierno de supervisar su aplicación y cumplimiento. Esto requerirá que el gobierno tenga una idea precisa de las motivaciones de cumplimiento de los operadores de MAPE, y es posible que también exija que se desarrollen modelos económicos para reflejar las opciones que enfrentan en un régimen regulador. El grupo

especial de trabajo también deberá verificar si diversas operaciones de MAPE comparten puntos críticos por los cuales deciden cumplir las regulaciones, y si se han tomado todas las medidas razonables para incentivar el cumplimiento entre los operadores de MAPE. En la figura 8 encontrará un ejemplo de cambio en las regulaciones.

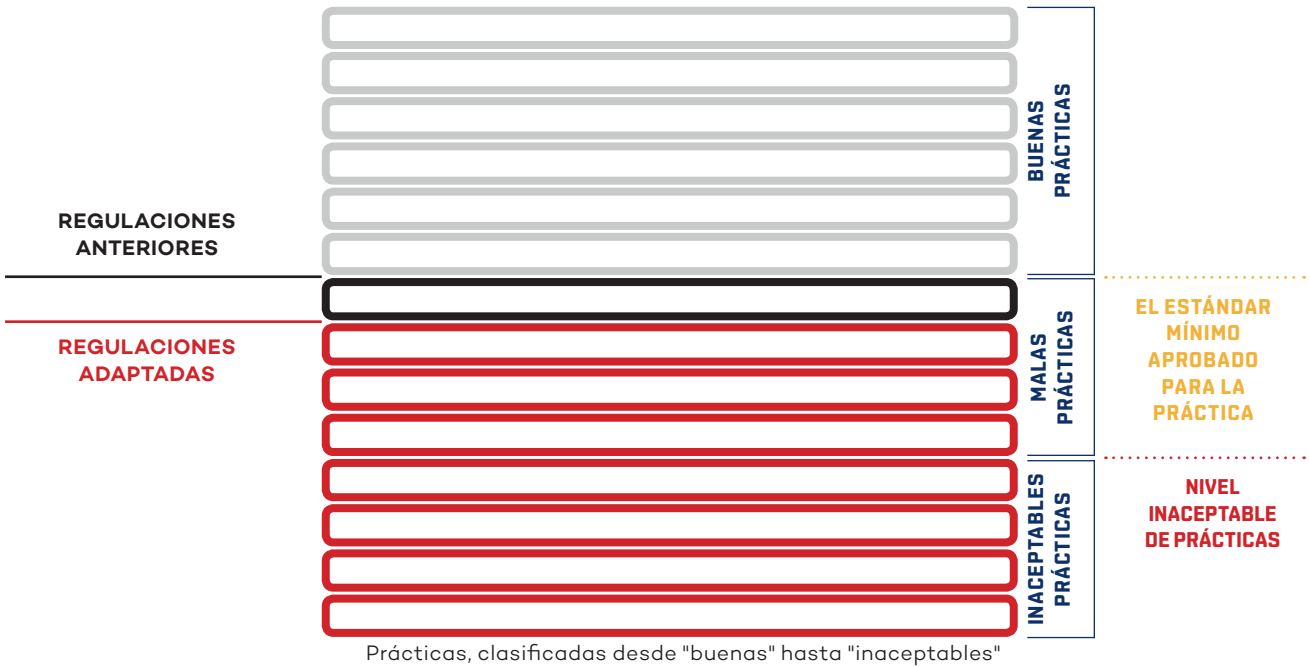


FIGURA 8. REGULACIONES PARA LA MAPE ADAPTADAS

La supervisión del cumplimiento de las regulaciones deberá incluir inspecciones, exámenes de sitios y métodos complementarios tales como el control de los niveles de contaminación en los alrededores de los sitios, la creación de mecanismos de denuncia, y la toma de muestras de suelo y agua para verificar la presencia de contaminantes. Los agentes de supervisión deberán administrar sanciones no vinculadas con la ley penal, por ejemplo advertencias, multas y la remoción del acceso a la asistencia. Los agentes de cumplimiento deberán ayudar a los agentes de supervisión a administrar sanciones, y deberán aplicar directamente sanciones vinculadas con la ley penal, incluido el cierre de las operaciones.

Al interactuar con la MAPE, los agentes de cumplimiento deberán hacerlo en conformidad con sus responsabilidades de proteger y respetar los derechos humanos. Deberán:

- Junto con los agentes de supervisión, cumplir con el proceso debido para el cierre de las operaciones de MAPE.
- Respetar los principios del reasentamiento económico (consulte la Fase 3).
- Adherir a los Principios Voluntarios de Seguridad y Derechos Humanos.
- En ninguna circunstancia utilizar la fuerza para negar derechos de reunión.
- Proporcionar servicios médicos equitativos a todas las personas que sufran heridas durante el uso de la fuerza.
- Cumplir con los Principios Básicos de la ONU sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego.
- Estar equipados, capacitados y supervisados de manera adecuada.
- Crear un sistema que permita anticipar las violaciones a los derechos humanos, ofrecer una respuesta ante ellas y registrarlas, incluidos los mecanismos de reclamos y de denuncias.

Si bien las operaciones de MAPE suelen saber qué les resultará conveniente, en ocasiones su experiencia se limita a una faceta de un problema, y es posible que no puedan ver el contexto general o a largo plazo. La manera más sencilla de lograr que las operaciones de MAPE adopten buenas prácticas es persuadiéndolas de que hacerlo las beneficiará. La manera más práctica es mediante un programa educativo. Dichos programas podrían incluir, además, hasta cierto punto, otras áreas prioritarias del gobierno, por ejemplo información sobre la salud reproductiva y pública.

Para determinar si se aplicará o no un programa educativo, el grupo especial de trabajo deberá, en primera instancia, identificar las buenas prácticas no enmarcadas en leyes o regulaciones, que actualmente no sean utilizadas por los operadores de MAPE, y que se podrían adoptar para el beneficio de todos los involucrados. Luego, deberá aplicar programas educativos y de capacitación sobre estas buenas prácticas para incentivar a los actores involucrados en la MAPE a adoptarlas. (consulte la figura 9).

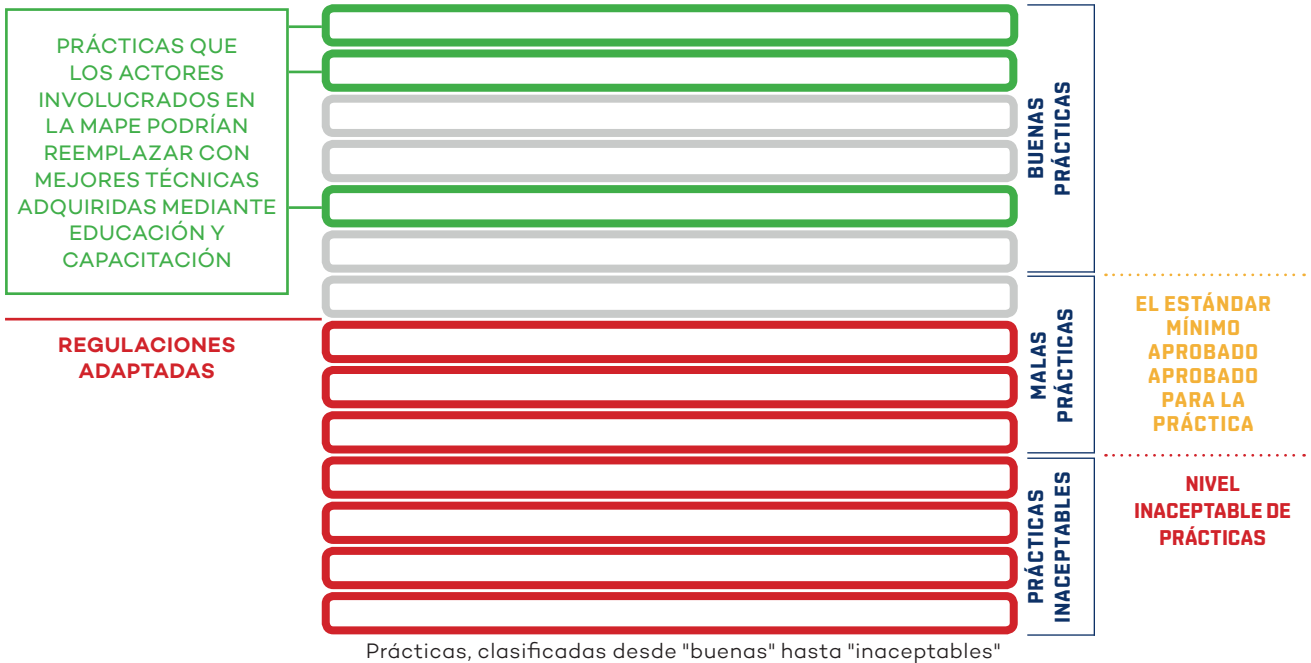


FIGURA 9. PROGRAMAS EDUCATIVOS PARA INCENTIVAR EL CUMPLIMIENTO DE REGULACIONES Y BUENAS PRÁCTICAS

La asistencia y la capacitación también pueden ofrecerse a los operadores de MAPE a cambio de su solicitud de licencias y su cumplimiento de las regulaciones. La asistencia condicionada podrá retirarse si alguna operación pierde su licencia o cesa de cumplir con las regulaciones. Por ejemplo, si retirar la provisión de equipos o el acceso al agua reduce el promedio de extracción de metales a partir de minerales, también disminuiría la rentabilidad de una operación. Los operadores de MAPE cumplirán más estrictamente las regulaciones, incluso las más costosas, si el cumplimiento se traduce en una asistencia significativa para ellos. El grupo especial de trabajo podrá evaluar las formas posibles de asistencia para determinar si alguna de ellas deberá ser condicionada al cumplimiento de las regulaciones. La imposición de una asistencia condicionada y, por ende, el cambio de motivaciones por cumplimiento, también puede dar lugar a la aplicación de regulaciones más estrictas (consulte la figura 10).

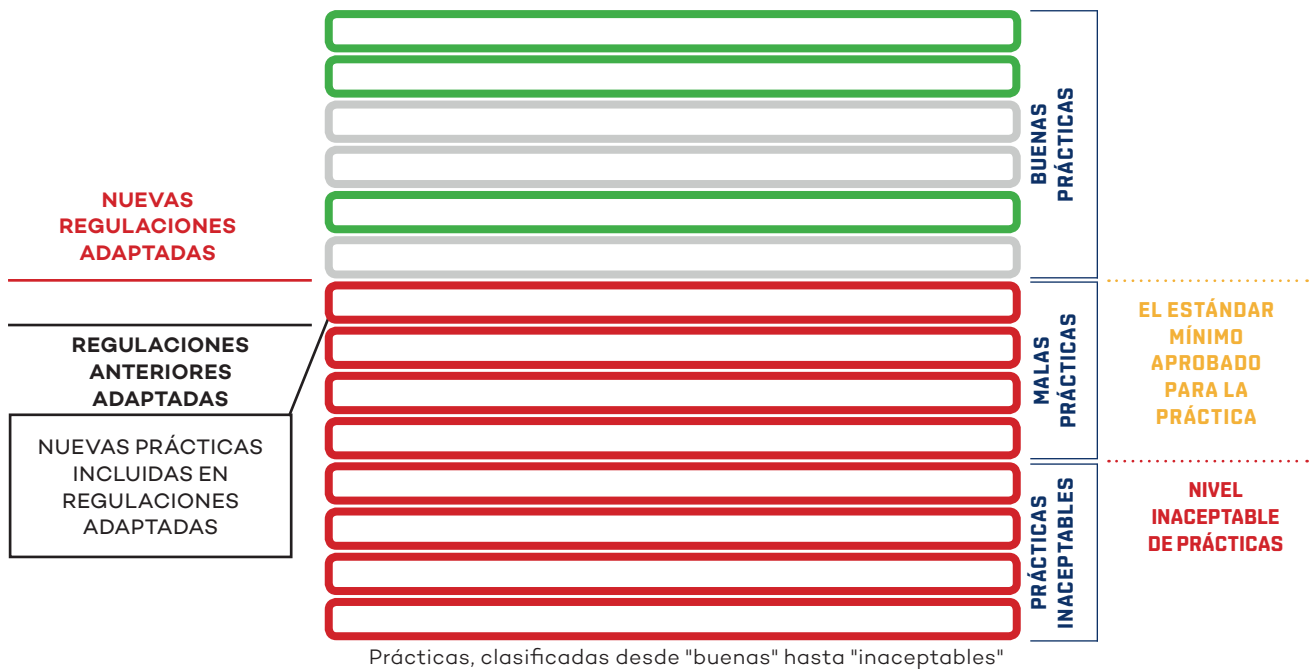


FIGURA 10. REGULACIONES ADAPTADAS SEGÚN LA ASISTENCIA CONDICIONADA

Si bien algunas formas de asistencia gubernamental pueden ofrecerse a los operadores de MAPE a cambio de un determinado comportamiento, otras formas de asistencia no pueden ser retiradas de manera práctica si los operadores no cumplen con las regulaciones. Estas formas no condicionadas de asistencia deberán emplearse para ayudar a los operadores a adoptar o mejorar buenas prácticas, o a mitigar los efectos de las malas prácticas (consulte la figura 11). Para determinar qué clase de asistencia no condicionada deberá proporcionarse, el grupo especial de trabajo deberá:

1. Evaluar los beneficios ya obtenidos a través de regulaciones, educación, capacitación y asistencia condicionada, y determinar qué otras prácticas deben todavía mejorarse.
2. Establecer un modelo (idealmente a través de un programa piloto) de qué mejoras en las condiciones o las prácticas de la MAPE pueden esperarse después de la introducción de cada forma no condicionada de asistencia.
3. Comparar los costos y los beneficios de la introducción de cada forma no condicionada de asistencia y, con base en ello, seleccionar cuáles ofrecer.

El grupo especial de trabajo deberá identificar las restantes prácticas de MAPE que mayor atención requieren, las formas de asistencia que mejor abordarán esas necesidades y los tipos de asistencia que el gobierno puede proporcionar de la manera más eficiente. También deberá identificar aquellas operaciones de MAPE que serían el objetivo de la asistencia no condicionada y que podrían incluir:

- Servicios para los trabajadores de MAPE
 - o Atención de salud o seguros de vida para los trabajadores
- Servicios para operaciones de MAPE o Provisión de seguridad
 - o Provisión de infraestructura para transporte
 - o Provisión de electricidad e infraestructura para electricidad
 - o Provisión de agua y saneamiento y provisión de infraestructura
 - o Acceso asistido a créditos o seguros

- Asistencia técnica para operaciones de MAPE
 - o Provisión de datos geológicos y pericia y servicios de exploración
 - o Provisión de pericia técnica
 - o Provisión o subsidio de la venta del equipo
 - o Subsidio de insumos para minería y procesamiento
 - o Operaciones piloto patrocinadas por el gobierno
 - o Patrocinio de plantas de procesamiento limpias

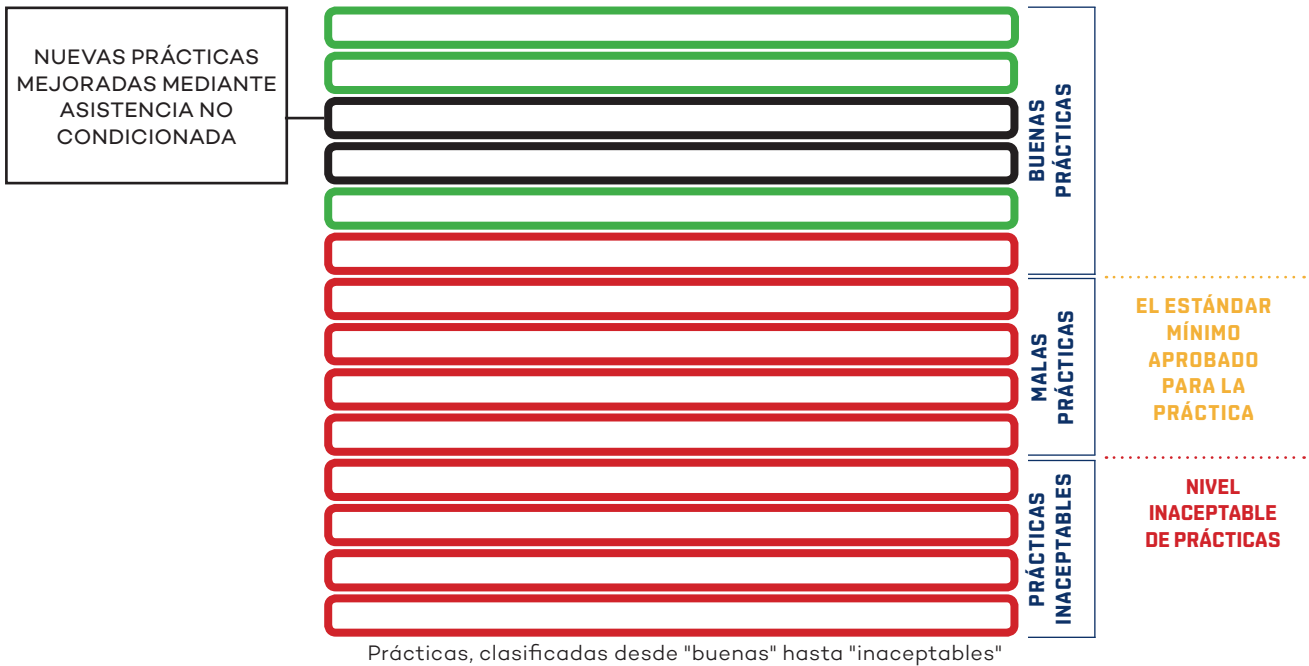


FIGURA 11. MEJORA DE PRÁCTICAS DE MAPE CON ASISTENCIA NO CONDICIONADA

Si bien el gobierno puede incrementar los ingresos mediante la imposición de impuestos a las operaciones de MAPE, el tributo excesivo desmotiva a los operadores de MAPE a solicitar licencias y cumplir con las regulaciones (consulte la figura 12). Dependiendo del contexto nacional, la MAPE puede ser una actividad de subsistencia que el gobierno podría considerar no imponible o que no debería gravarse. Para determinar si se gravará o no la actividad de MAPE, el grupo especial de trabajo, en conjunto con el Ministerio de Finanzas, deberá:

1. Calcular los impuestos totales que podrían recaudarse según las diferentes tasas impositivas.
2. Calcular el costo de recaudar dicho tributo.
3. Estimar los costos del tributo para la economía (mediante el consiguiente no cumplimiento).
4. Si el costo de la recaudación o los costos de los impuestos para la economía, o la combinación de ambos, son mayores que los beneficios que el estado derivará de la recaudación fiscal, la actividad de MAPE no deberá ser sometida a impuestos, aunque sí deberá ser regulada. Si los ingresos superan los costos, el sector deberá ser sometido a impuestos.

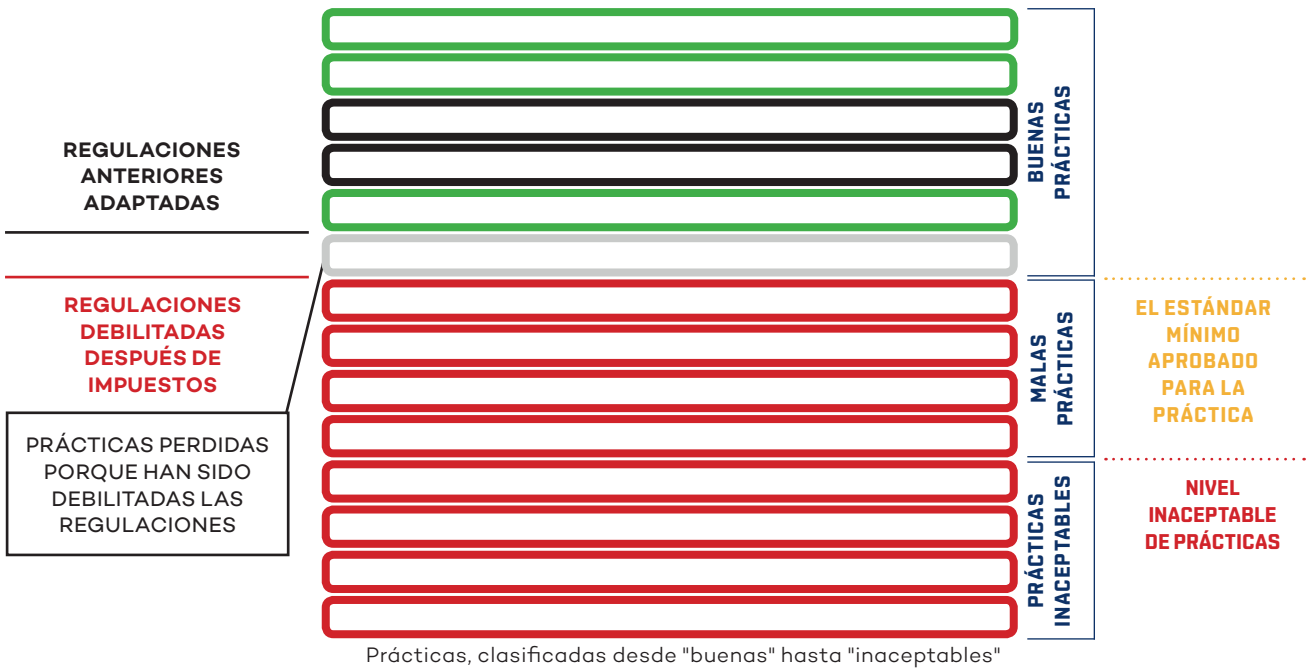


FIGURA 12. IMPACTO DE LOS IMPUESTOS EN LAS PRÁCTICAS DE MAPE

Si se decide someter la actividad de MAPE a impuestos, será necesario considerar en qué puntos de la cadena de suministros se gravarán las actividades. La cadena de valores de la MAPE ofrece múltiples oportunidades para ello, dependiendo de la capacidad del gobierno para administrar un sistema fiscal efectivo y legítimo. Generalmente, la recaudación de impuestos en las cercanías del sitio de las minas requiere una mayor capacidad por parte del estado para administrar el sistema fiscal efectiva y legítimamente.



FIGURA 13. CADENA DE VALORES DE LA MAPE

Una vez que el punto de ingreso de los impuestos se haya determinado, el grupo especial de trabajo de la MAPE deberá trabajar con el Ministerio de Finanzas para determinar cómo deberán tributar los operadores de MAPE. Si resulta difícil aplicar impuestos a las operaciones debido a dificultades en la medición y verificación del ingreso y los volúmenes del material procesados, se pueden aplicar otras formas de tributación. Por ejemplo,

las operaciones de minería podrían tributar según el número de pozos (para la minería de forma vertical) o el tamaño de los pozos (para la minería a cielo abierto); el procesamiento de operaciones según el número de máquinas o el volumen de agua o electricidad consumidas (si el gobierno proporciona alguno de los dos servicios como asistencia) y, finalmente, se podrán aplicar impuestos a todas las operaciones mediante las solicitudes de licencias, las renovaciones y las sanciones por incumplimiento de regulaciones. Los impuestos deberán desglosarse en artículos para minimizar distorsiones en los precios y las acciones, y el gobierno deberá estar alerta ante las oportunidades de evasión fiscal mediante la manipulación de las ganancias.

ADOPCIÓN DE UN ENFOQUE DE PROMOCIÓN DE BUENAS PRÁCTICAS

Si el gobierno decide no adoptar un enfoque de otorgamiento de licencias y regulación para gobernar los impactos de la MAPE, puede intentar un enfoque que promueva las buenas prácticas. La educación y la capacitación tienen un papel muy significativo en este caso, ya que hacen hincapié en aquellas habilidades y prácticas cuya adopción es de interés tanto para los operadores de MAPE como para el gobierno. El gobierno también deberá invertir en asistencia técnica y en servicios que puedan ofrecerse para las operaciones y los trabajadores de MAPE.

Este tipo de enfoque puede ser efectivo. Sin embargo, un enfoque de otorgamiento de licencias y regulación o un enfoque que combina ambos es mejor cuando: a) el gobierno tiene la capacidad suficiente para supervisar el cumplimiento de regulaciones y licencias y b) las motivaciones de las operaciones de MAPE son lo suficientemente sólidas para fomentar el cumplimiento. Desde el momento en que el gobierno comience a promocionar las buenas prácticas, deberá también empezar a invertir en su capacidad de supervisión y control del cumplimiento, además de promover la adopción de regulaciones potenciales de modo que, en el futuro, sea posible adoptar un enfoque de otorgamiento de licencias y regulación (consulte la figura 14).

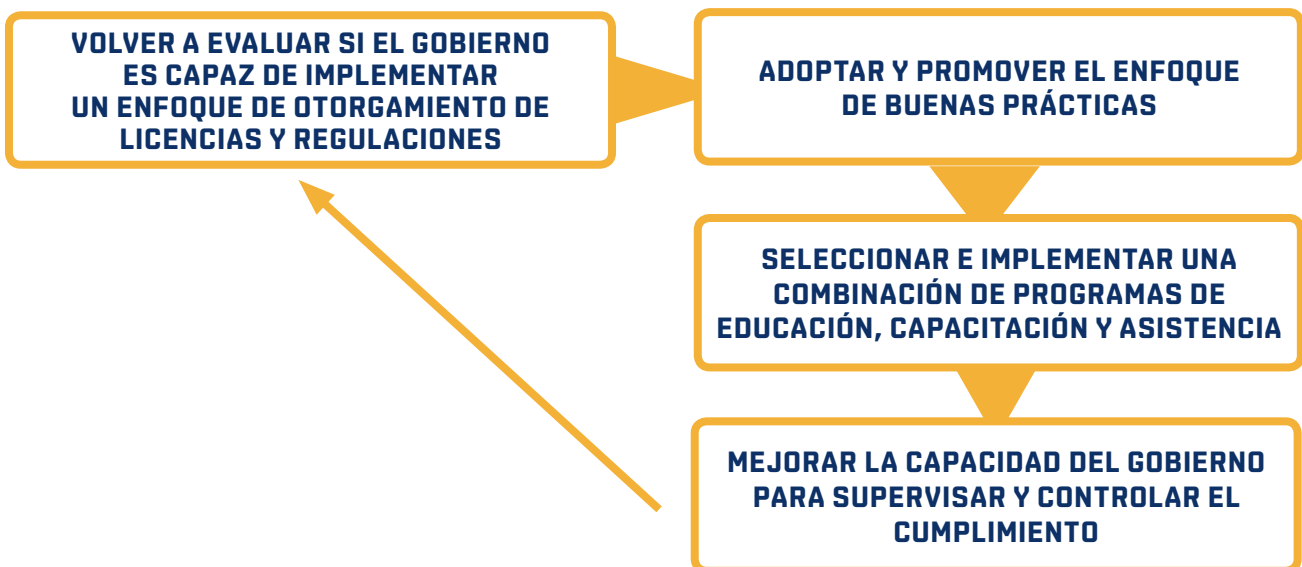


FIGURA 14. TRANSICIÓN HACIA UN ENFOQUE DE OTORGAMIENTO DE LICENCIAS Y REGULACIÓN

El enfoque de promoción de buenas prácticas es el que adoptará el grupo especial de trabajo cuando no es viable ningún otro. De esta manera, el gobierno no desaprovechará recursos escasos en intentos improductivos, o incluso contraproducentes, de supervisar y hacer cumplir las regulaciones. En cambio, se establecerán criterios mínimos reguladores mediante la prohibición oficial de todas las prácticas consideradas inaceptables en la MAPE (consulte la figura 15) y también se establecerá el objetivo de que todas las malas prácticas de MAPE se modifiquen a partir de programas de educación y capacitación. El estado deberá facilitar la adquisición y adopción de licencias de MAPE, lo que ayudará al gobierno a supervisar el sector (incluida la cantidad de mineros) y facilitará la consecuente adopción de un enfoque de otorgamiento de licencias y regulación.

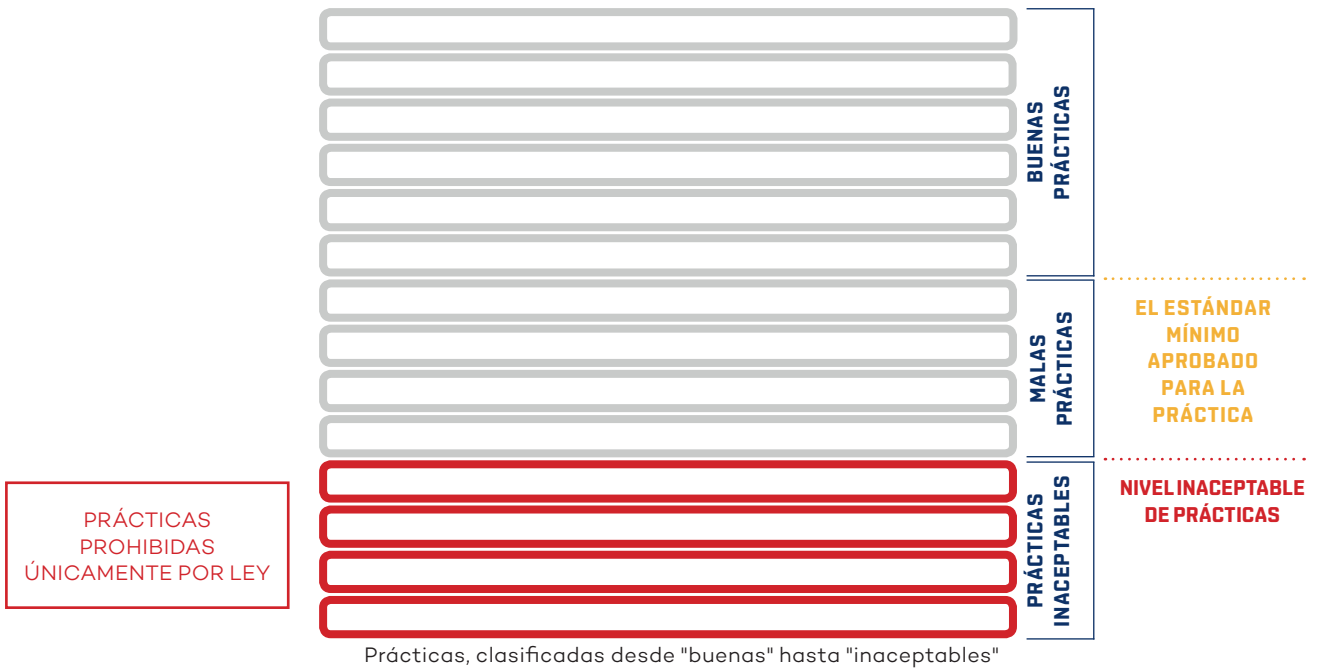


FIGURA 15. REGULACIONES MÍNIMAS EN UN ENFOQUE QUE PROMUEVA LAS BUENAS PRÁCTICAS

Con la existencia de un mínimo de regulaciones, el gobierno podrá hacer mayor hincapié en la educación y la capacitación para así alentar a las operaciones de MAPE a adoptar buenas prácticas (consulte la figura 15). Para determinar si es conveniente adoptar un programa educativo, el grupo especial de trabajo deberá identificar aquellas prácticas que no están enmarcadas en leyes o regulaciones, que son de interés para los involucrados en la MAPE (operadores, trabajadores o partes interesadas de la comunidad) y que podrían adoptarse. Los programas educativos y de capacitación deberán diseñarse para abordar estas prácticas, personalizarse para cada grupo de partes interesadas en la MAPE (por ej. operadores, trabajadores, comunidades locales) e integrar consideraciones de género en su desarrollo y puesta en práctica. El grupo especial de trabajo podrá coordinar esta respuesta con el Ministerio de Educación.

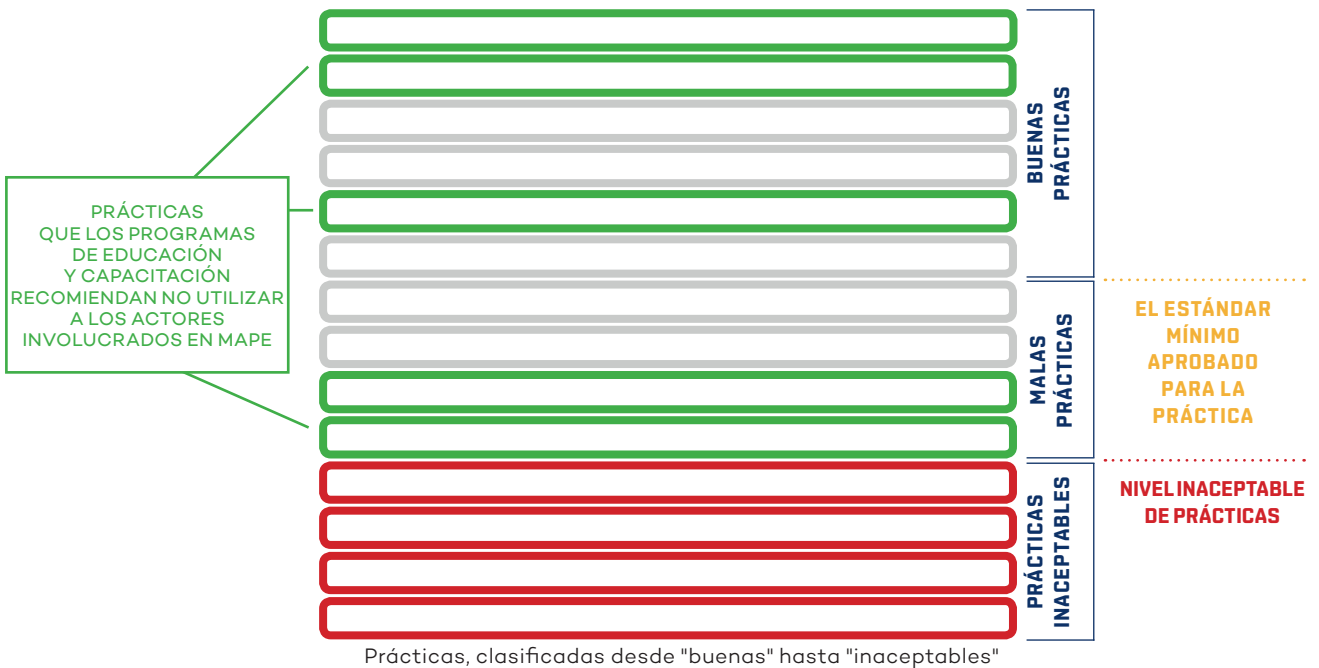


FIGURA 16. AGREGANDO PROGRAMAS DE EDUCACIÓN Y CAPACITACIÓN A REGULACIONES MÍNIMAS

Es posible brindar otro tipo de asistencia además de educación y capacitación, por ejemplo datos geológicos, acceso a créditos o seguros, transporte, infraestructura para agua y electricidad y subsidios para equipos (consulte la figura 16). A diferencia de un enfoque de otorgamiento de licencias y regulación, en este enfoque no existe distinción entre formas condicionadas y no condicionadas de asistencia. El grupo especial de trabajo deberá decidir sencillamente si los beneficios derivados de la asistencia son superiores a los costos.

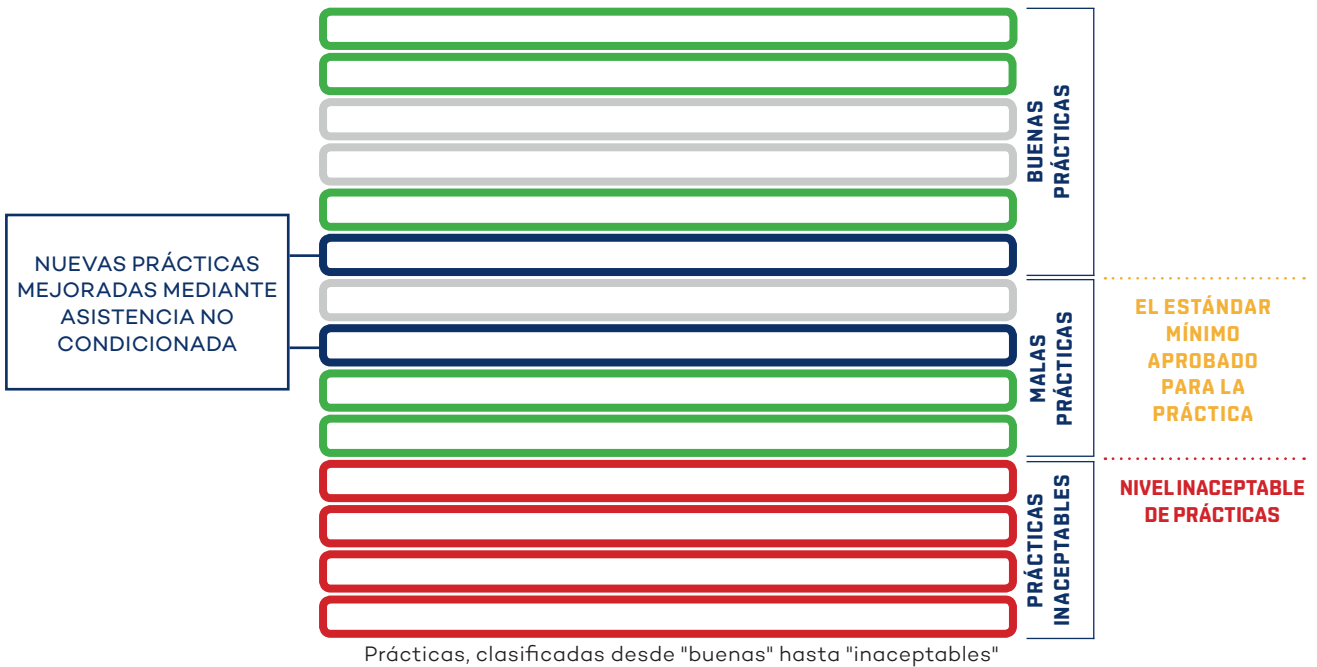


FIGURA 17. NUEVAS PRÁCTICAS MEJORADAS MEDIANTE ASISTENCIA ADICIONAL

ADOPCIÓN DE UN ENFOQUE COMBINADO

Cuando un gobierno no tenga la capacidad de implementar un enfoque de otorgamiento de licencias y regulación, podrá aplicar un enfoque que combine la regulación con la promoción de las buenas prácticas. En este enfoque combinado, se separarán las operaciones de MAPE que pueden y no pueden ser reguladas efectivamente, y serán abordadas de manera diferente. Esto podrá llevarse a cabo de dos maneras: i) estableciendo zonas para operaciones de MAPE que operen bajo una administración independiente e ii) introduciendo iniciativas de cadenas de suministros en las que los operadores de MAPE puedan participar una vez que obtengan las licencias y cumplan con las regulaciones y los requisitos propios de las iniciativas.

Si el gobierno no pudiese adoptar un enfoque de otorgamiento de licencias y regulación a nivel nacional, podría adoptarlo en zonas de MAPE: áreas restringidas donde las operaciones de MAPE sean menos móviles, el control del cumplimiento de las leyes resulte más fácil de aplicar y menos costoso, o donde diferentes aspectos simples, por ejemplo el terreno, faciliten las tareas de supervisión y control del cumplimiento. El gobierno podrá poner en práctica un enfoque de otorgamiento de licencias y regulación dentro de las zonas de MAPE y promover, al mismo tiempo, las buenas prácticas fuera de dichas zonas.

Antes de proceder con el establecimiento de zonas de MAPE, el grupo especial de trabajo deberá determinar si es legalmente posible hacerlo y, en caso negativo, si existe la posibilidad de que se convierta en legal. Las zonas propiamente dichas deberán tener reservas comprobadas para atraer a los operadores de MAPE y serán establecidas en áreas que no estén alcanzadas por permisos para minería existentes, a menos que se realice en cooperación con el titular. El grupo especial de trabajo podría considerar, en primer lugar, el establecimiento de dichas zonas en áreas donde sea más fácil gobernar la MAPE y proporcionar los recursos de apoyo. Asimismo, deberá ser consciente de que, al establecer las zonas, es posible que se atraiga a más mineros de los que el lugar permitiría albergar. Así, la decisión acerca de la cantidad de permisos para MAPE deberá tomarse de manera práctica, teniendo en cuenta los conflictos potenciales.

Más allá de las zonas MAPE, las iniciativas de cadenas de suministros descritas previamente pueden usarse para crear un sistema de regulación voluntaria en el sector de la MAPE. Estas iniciativas de cadenas de suministros

garantizan el acceso al mercado de minerales y metales producidos mediante buenas prácticas y que se consideran libres de conflicto. Requieren que los participantes cumplan con ciertos criterios a cambio del acceso (criterios que pueden ser similares a las regulaciones que los gobiernos desean introducir). Es posible que los gobiernos encuentren maneras de agregar otras reglas. Si un gobierno puede alentar la introducción y expansión de dichas iniciativas, estas podrán utilizarse como sistemas de regulación impulsados por la demanda.

Para decidir si implementar o no una iniciativa de cadenas de suministros, el grupo especial de trabajo deberá:

1. Esquematizar, estimar y evaluar los beneficios económicos surgidos de la facilitación o el estímulo de la participación en las iniciativas de cadenas de suministros.
2. Revisar la demanda que existe en el mercado de productos producidos por las diversas iniciativas y comparar esa demanda con la producción doméstica de MAPE a fin de entender el alcance que podría tener la iniciativa.
3. Revisar el análisis para determinar si es posible facilitar o alentar las iniciativas de cadenas de suministros teniendo en cuenta el uso que se podría hacer de ellas como sistema de regulación a fin de mejorar las prácticas de MAPE.
 - a. Examinar cuán posible es que las iniciativas funcionen para evaluar de qué manera exigirían a los participantes mejorar sus prácticas.
 - b. Negociar con la iniciativa para determinar si se deben agregar requisitos específicos para el país, o legislar para agregar requisitos a la iniciativa en el país.
 - c. Evaluar qué estímulos generaría la iniciativa para lograr el cumplimiento de las operaciones de MAPE, y estimar cuántas operaciones de MAPE adoptarían la iniciativa.
4. Identificar qué estándares de prácticas deberán cumplir las operaciones de MAPE (y el esfuerzo requerido para lograrlo) a fin de ser compatibles con el/los esquema(s).
5. Incluir los estándares de prácticas de las iniciativas en la educación y la capacitación para las operaciones de MAPE relevantes.
6. Si resultara necesario y beneficioso, facilitar o proporcionar asistencia técnica para ayudar a las operaciones de MAPE a cumplir con esos estándares de prácticas.
7. Promover buenas prácticas que tengan como objetivo las operaciones de MAPE que no participarán de las iniciativas de cadenas de suministros, con el fin de facilitar una eventual adopción.

Finalmente, el grupo especial de trabajo podrá también crear un sistema de regulación usando un programa de compra patrocinado por el estado. Con este enfoque, el gobierno patrocinará y financiará un esquema que comprará la producción de las operaciones de MAPE a precios competitivos respecto de compradores alternativos. Los precios competitivos—y otros beneficios que puedan incluirse en el esquema— serán un estímulo para que los mineros participen. Los miembros participantes estarán obligados a someterse a un programa de inspecciones y supervisión para demostrar que cumplen con las regulaciones.

Las motivaciones para cumplir con los estándares reguladores requeridos por el esquema desaparecerán si existen participantes que no cumplen con ellos y de todos modos encuentran maneras de vender su producción al esquema. Para evitar esta situación, las operaciones venderán al esquema ya sea directamente mediante estaciones/agentes de compra o mediante intermediarios acreditados que ofician como agentes de compra, por ejemplo los bancos locales con una fuerte presencia en las áreas de MAPE. Todos los actores que compren minerales para el esquema deberán aplicar una debida diligencia basada en los riesgos, según la Guía sobre Debida Diligencia de la OECD.

Una cantidad de factores influyen en la viabilidad de poner en funcionamiento estaciones de compra, entre los que se incluyen: el costo de funcionamiento de las estaciones (que se verá influido por la distribución de las operaciones de MAPE, las capacidades existentes del estado y los niveles de delito, entre otros), los beneficios de participación para los operadores de MAPE (que dependerán de la distancia a la que se encuentren de las estaciones de compra, el índice valor-peso del producto, la exigencia de las regulaciones y la existencia de derechos informales y exclusivos de compra) y la capacidad que tengan quienes no participen de vender a los participantes (influida por la aplicación de inspecciones, las investigaciones de control del cumplimiento, el índice valor-peso del producto, las capacidades del estado local y la efectiva implementación de la debida diligencia basada en los riesgos).

Entre los factores que respaldan la viabilidad de implementar efectivamente la debida diligencia basada en los riesgos se incluyen, de manera no restrictiva: la capacidad y adaptabilidad organizativa de los operadores de

MAPE, los costos de la debida diligencia, las capacidades estatales para supervisar y garantizar la implementación efectiva de la debida diligencia y el nivel de control de cumplimiento regulatorio efectivo en las áreas de MAPE.

2.4 FINALIZACIÓN DE LA ESTRATEGIA PARA GESTIONAR LA MAPE

Con el objetivo de finalizar la estrategia para gestionar la MAPE, se deberán integrar las subestrategias desarrolladas para cada tipo de MAPE en una única estrategia final y coherente. Esto podría revelar algunas inconsistencias entre los enfoques, que deberán ser abordadas.

El desarrollo de estrategias independientes para cada tipo de MAPE significa crear diferentes reglas y diferentes programas de respaldo para cada subtipo. Esto podría provocar que algunos tipos de licencias sean más atractivos que otros. Las operaciones que deberían llevarse a cabo bajo un tipo de licencia podrían intentar operar bajo otra, y el gobierno deberá aplicar reglas para evitar que esto suceda. Considerando que el sector de la MAPE es dinámico, el gobierno también deberá garantizar un proceso de transición para permitir que los operadores de MAPE soliciten diferentes licencias, en caso de que alguna operación mejore, por ejemplo, debido a la adopción de buenas prácticas.

Por ejemplo, los mineros de oro en pequeña escala podrían querer trabajar bajo licencias para minería de cobre en pequeña escala por dos razones:

1. Para evitar las regulaciones punitivas asociadas con las licencias para la minería de oro en pequeña escala.
2. Para beneficiarse con las provisiones de servicios de agua y geología a las que pueden acceder las operaciones de minería de cobre en pequeña escala.

Dado que el cobre y el oro, en ocasiones, se pueden encontrar en los mismos depósitos, es posible que una operación de extracción minera de oro tenga motivos para simular ser una operación de extracción de cobre. De igual manera, es posible que los mineros de oro en pequeña escala deseen obtener licencias para extracción minera artesanal de oro a fin de evitar las regulaciones más estrictas impuestas a la minería en pequeña escala, y beneficiarse con la atención médica brindada por el gobierno a los mineros artesanales. (consulte la figura 18).



FIGURA 18. DIFERENTES MOTIVACIONES PARA DIFERENTES LICENCIAS

OPCIÓN 1: AJUSTES DE MOTIVACIONES

Una manera de garantizar que las operaciones de MAPE tengan las licencias correctas es examinar la estrategia para cada tipo de MAPE e intentar equilibrar los costos y los beneficios de la obtención de cada licencia (consulte la figura 19). De esta manera, el gobierno podrá eliminar las motivaciones para obtener un tipo de licencia en lugar de otra. Sin embargo, el gobierno deberá considerar cuidadosamente si puede estimar el costo de las estructuras de las operaciones de MAPE antes de hacerlo.

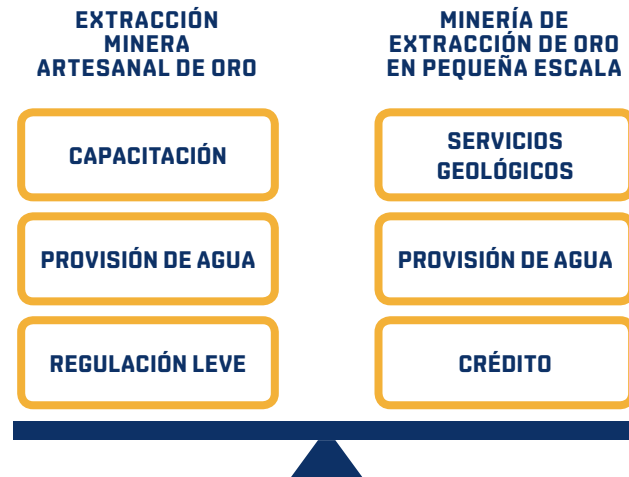


FIGURA 19. EQUILIBRIO DE LOS COSTOS Y LOS BENEFICIOS PARA LOS TIPOS DE MAPE

OPCIÓN 2: AGREGAR CRITERIOS PARA LA OBTENCIÓN DE LICENCIAS

De manera alternativa, el gobierno podrá agregar criterios que las operaciones deberán cumplir antes de que se les pueda otorgar cualquier tipo de licencia para MAPE, a fin de restringir las posibilidades de que los operadores obtengan un tipo de permiso inadecuado (consulte la figura 20). De esta manera, el gobierno deberá ser cuidadoso en no crear consecuencias indeseadas o improductivas. Los criterios deberán ser:

1. Lo más sencillos que sea posible para ser comprendidos.
2. Fáciles de verificar por parte de los funcionarios y las operaciones.
3. Lo más estrictos o costosos posible para ser cumplidos o imitados por otros tipos de operaciones de MAPE.

AGREGAR CRITERIOS PARA LA OBTENCIÓN DE LICENCIAS: UNA LICENCIA PARA LA EXTRACCIÓN MINERA DE COBRE EN PEQUEÑA ESCALA NO OTORGA A LA OPERACIÓN UNA LICENCIA PARA EXTRAER ORO O MINERALES DE ORO

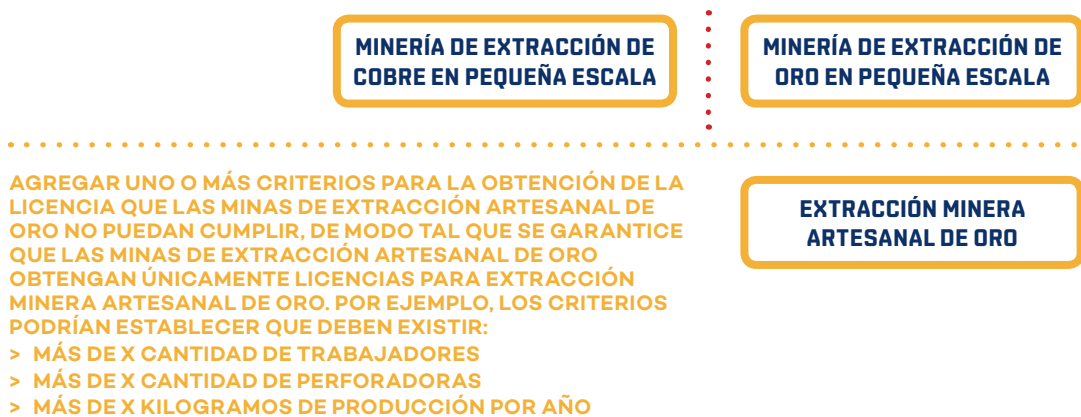


FIGURA 19. EQUILIBRAR LOS COSTOS Y BENEFICIOS PARA LOS TIPOS DE MAPE

En la Fase 1 de la Guía, el grupo especial de trabajo comenzó a establecer vínculos con las partes interesadas que podrían ser socios potenciales en la gestión de la MAPE. Antes de finalizar la estrategia de gestión, el grupo especial de trabajo deberá decidir cómo y cuándo establecerá asociaciones con las principales partes interesadas, y cuáles serán los objetivos y las cuestiones prácticas de estas asociaciones. Esto incluye:

1. Mantener y, de ser viable, desarrollar los vínculos establecidos con los socios potenciales de la Fase 1.
2. Relacionarse con los posibles socios en relación con la estrategia para gestionar la MAPE.
3. Decidir si existen motivos para establecer la asociación. Se deberá considerar:
 - a. El contenido de la estrategia para la gestión de la MAPE hasta la fecha.
 - b. Los intereses compartidos o mutuamente compatibles de ambas partes.
 - c. La relación entre el gobierno y los posibles socios.
 - d. Los recursos y las capacidades que cada parte aportará a la asociación.
4. Negociar la asociación, que deberá incluir:
 - a. Los objetivos a perseguir.
 - b. Los recursos y las capacidades que serán provistos por cada socio.
 - c. Las acciones que serán emprendidas por cada socio.
 - d. Cómo se gestionará, supervisará y evaluará la asociación.
 - e. Cómo tendrá lugar la comunicación entre los socios.
 - f. Cómo se resolverán las disputas.

En determinadas regiones, la MAPE es un fenómeno transfronterizo que requiere cooperación internacional para ser gestionada eficazmente. Para abordar las condiciones específicas de las áreas de frontera en la estrategia de gestión, la fuerza especial de trabajo deberá dialogar con los estados vecinos para acordar por qué motivo y cómo se abordarán las problemáticas transfronterizas. Esto podrá hacerse en colaboración con el Grupo de Trabajo Conjunto, la Secretaría de Coordinación o la Secretaría de MAPE en Áreas Fronterizas, según corresponda. Existe un rango de opciones para que los estados vecinos cooperen en la implementación de un enfoque regional, que siempre deberá ponerse en práctica luego de un análisis del contexto:

1. Armonizar políticas y prácticas entre los países para minimizar el estímulo de actividades de contrabando o de perseguir la MAPE en un país en lugar de otro, incluyendo:
 - a. Procedimientos de otorgamiento de licencias
 - b. Tributación
 - c. Precios ofrecidos por esquemas de compra patrocinados por el estado
 - d. Acceso a iniciativas de cadenas de suministros
 - e. Leyes y sanciones
 - f. Efectividad en el control del cumplimiento de leyes
 - g. El alcance de programas de asistencia para MAPE
2. Fortalecer los controles fronterizos, incluyendo:
 - a. Vigilancia policial de puertos y cruces fronterizos no autorizados
 - b. Endurecimiento de controles aduaneros
 - c. Inicio de investigaciones conjuntas de cumplimiento de leyes, incluyendo investigaciones anticorrupción
 - d. Implementación de un sistema de intercambio de información
3. Mitigar los efectos de los impactos ambientales o de los impactos en masas de agua compartidas, provocados por la MAPE a cada lado de la frontera.
4. Compartir información acerca de la estrategia para gestionar la MAPE, incluyendo su desarrollo, las investigaciones relacionadas, las buenas prácticas y la supervisión y el cumplimiento.



**FASE 3:
IMPLEMENTACIÓN
DE LA ESTRATEGIA
PARA GESTIONAR
LA MAPE**

FASE 3: IMPLEMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA PARA GESTIONAR LA MAPE

FINALIDAD:

Poner en práctica la estrategia para gestionar la MAPE y garantizar su éxito mediante una supervisión y evaluación (SyE) efectivas.

PASOS:

3.1 PREPARARSE PARA LA IMPLEMENTACIÓN

Desarrollar un plan de implementación que establezca qué departamentos serán los responsables de implementar cada sección del plan, y el marco temporal y el presupuesto para lograr cada tarea. Diseñar procedimientos y sistemas para registrar a los titulares de licencias de MAPE, conducir esfuerzos de difusión de información para aumentar la conciencia de las personas y posiblemente considerar la ejecución de programas piloto para garantizar que se identifiquen y aborden los problemas antes de la implementación total. Establecer zonas de MAPE si fueran necesarias.

3.2 IMPLEMENTACIÓN

Organizar el sector doméstico de la MAPE según los tipos de operaciones a fin de reflejar la variedad que comprende el sector (es decir, según las materias primas, el grado de mecanización, la escala, de roca dura o de aluvi6n, etc.). Una vez identificadas las variedades, priorizar las subcategorías según las expectativas que tiene el gobierno de poder abordar, reducir o mejorar los impactos netos de la actividad minera.

3.3 SUPERVISIÓN, EVALUACIÓN Y MEJORAS

Desarrollar e implementar un plan de SyE, revisarlo periódicamente y modificarlo si fuera necesario.

ACTIVIDADES:

Las actividades emprendidas en la Fase 3 incluyen la planificación, implementación, actividades de difusión de información, consultas a las partes interesadas y SyE.

RESULTADOS:

Plan de implementación

Plan de SyE

Durante la Fase 3, el gobierno implementará la estrategia para gestionar la MAPE que se desarrolló en la Fase 2. Comenzará con un plan de implementación, en el que se asignarán responsabilidades entre los departamentos del gobierno para ponerlo en práctica. El grupo especial de trabajo deberá definir y acordar los niveles de responsabilidad y los roles de los participantes y socios externos que pueden ayudar a implementar efectivamente la estrategia. Se deberán buscar socios si los departamentos gubernamentales no cuentan con la capacidad necesaria para implementar de manera exitosa la estrategia, si bien estas capacidades deberán fortalecerse con el paso del tiempo.

3.1 PREPARARSE PARA LA IMPLEMENTACIÓN

El primer paso de la Fase 3 es prepararse para la implementación de la estrategia para gestionar la MAPE. Si el gobierno implementa programas para la MAPE sin tomarse el tiempo suficiente para planificar dicha implementación, sus esfuerzos probablemente sean infructuosos. El grupo especial de trabajo para la MAPE deberá esforzarse, en consecuencia, en preparar un plan de implementación, revisar y modificar la legislación existente, identificar posibles zonas de MAPE y lanzar programas de difusión para sensibilizar a la población ante los próximos cambios.

PREPARACIÓN DEL PLAN DE IMPLEMENTACIÓN

El plan de implementación traducirá la estrategia para gestionar la MAPE en un plan práctico que deberá incluir: una lista de actividades y los resultados asociados, los plazos, los presupuestos y las partes interesadas responsables, incluyendo ministerios, departamentos y agencias gubernamentales al igual que socios extranjeros. Se deberán integrar en todo el documento consideraciones ambientales y de género, y se deberán elaborar indicadores, líneas base y objetivos para facilitar la SyE.

A medida que se establezcan los roles y las responsabilidades en la estrategia, el grupo especial de trabajo deberá garantizar que las partes interesadas responsables tengan las capacidades suficientes para cumplirlas. El grupo especial de trabajo y el Ministerio de Finanzas deberán examinar la evaluación de las capacidades del gobierno elaborada en la Fase 1 y compararla con las tareas establecidas en la estrategia para gestionar la MAPE con el fin de determinar cómo se deberán mejorar dichas capacidades y hasta qué punto.

Con esa información, el grupo especial de trabajo y el Ministerio de Finanzas deberán acordar la distribución de los recursos requeridos para mejorar las capacidades y aumentar o disminuir el financiamiento según sea necesario. La financiación y otras formas de asistencia de socios externos deberán incluirse en el presupuesto.

LISTA DE REVISIÓN

El plan de implementación deberá:

- Describir la manera en que los programas que incluye pondrán en práctica la estrategia para gestionar la MAPE;
- Describir cómo estos programas cumplirán con los objetivos de la estrategia;
- Detallar los objetivos que cada programa alcanzará;
- Garantizar que el plan de implementación tenga el respaldo de las partes interesadas;
- Dividir responsabilidades y asignar roles para los programas constitutivos y la gestión general de la MAPE entre departamentos y agencias gubernamentales y socios externos, cuando corresponda;
- Describir cómo se complementan los programas;
- Incluir presupuestos detallados para programas;
- Incluir los inventarios del personal, los equipos y las capacidades de los departamentos relevantes que se hayan designado para gestionar la MAPE;
- Justificar de qué manera resultan adecuadas las capacidades de las partes interesadas relevantes para cumplir sus tareas;
- Establecer un plazo detallado para cada programa y el plan en su totalidad, incluyendo fechas exactas y de relevancia para todas las fases y los procesos relacionados;

REALIZACIÓN DE CAMBIOS REQUERIDOS A LA LEGISLACIÓN NACIONAL

Antes de proceder con la implementación, y en caso de ser necesario, es posible que el gobierno necesite revisar el marco legal para la MAPE a fin de reflejar cambios en el otorgamiento de licencias y en las regulaciones propuestas en la estrategia de gestión. Esto puede implicar la necesidad de emitir un decreto o una orden gubernamental independiente, o la integración de los nuevos requisitos para MAPE en un código de minería modificado. Los cambios en el marco legal pueden generar incertidumbres en los operadores de MAPE, y es posible que les resulte difícil adaptarse a ellos, de modo que el gobierno deberá hacerlos únicamente si son necesarios para contribuir con la implementación de la estrategia. Las sanciones, las multas y los demás tipos de penalidades deberán establecerse a un nivel capaz de desalentar el no cumplimiento. En cuanto a las nuevas leyes y obligaciones de los diversos tipos de MAPE, el grupo especial de trabajo deberá garantizar que sean fáciles de entender (tanto para los operadores como para los funcionarios) y de cumplir. También deberán estar explícitamente vinculadas a las licencias para simplificar la administración, la supervisión y el control del cumplimiento.

Para un enfoque de otorgamiento de licencias y regulación:

1. Crear licencias de MAPE para los tipos de operaciones de MAPE identificados en la Fase 2.
2. Declarar ilegal la práctica de MAPE sin licencia.
3. Adoptar sanciones legalmente por operar sin licencia.
4. Crear la legislación necesaria para declarar ilegales las prácticas de MAPE inaceptables y, si correspondiera, declararlas delitos penales, en el caso de que todavía no estuviera así estipulado por ley. Esto también aplica a la promoción de las buenas prácticas.
5. Adoptar sanciones legalmente por realizar prácticas inaceptables. Nuevamente, esto también aplica a un enfoque mediante el cual se promocionan las buenas prácticas.
6. Crear la legislación necesaria para regular y prohibir toda la categoría de malas prácticas de MAPE identificadas en la Fase 2.
 - a. Elaborar diferentes leyes y regulaciones para cada tipo de MAPE.
 - b. Si cada tipo de MAPE tiene su propia licencia, relacionar las leyes y las regulaciones con el tipo de licencia.
7. Adoptar sanciones legalmente para las malas prácticas, incluida la revocación de las licencias y el cierre de las operaciones.

Para las zonas de MAPE:

1. Crear la legislación necesaria para proporcionar al gobierno la facultad de designar y gestionar zonas de MAPE.
2. Crear una ley u otorgar al Poder Ejecutivo la facultad de cambiar las leyes para el otorgamiento de licencias, las regulaciones y las sanciones en las zonas de MAPE y fuera de ellas.

Tanto para el enfoque de otorgamiento de licencias y regulación como el enfoque combinado, se deberá garantizar que las licencias:

1. No sean las mismas a las utilizadas para la minería en gran escala.
2. Ofrezcan acceso exclusivo a las tierras de extracción.
3. Puedan ser transferidas entre los propietarios a fin de alentar el desarrollo de un mercado de propiedades e inversión para minería, y las responsabilidades de la obtención de las licencias.
4. Sean de duración lo suficientemente extensas y puedan renovarse para alentar la inversión.
5. Sean lo suficientemente cortas para desalentar la titularidad especulativa de licencias, o que incluyan provisiones que permitan a las autoridades gubernamentales revocar las licencias si los titulares no realizan el esfuerzo y la inversión necesarios oportunamente para desarrollar los depósitos.
6. Estén divididas por exploración, minería, procesamiento y comercialización, independientemente de las otras categorías en las que se subdivide el sector de la MAPE.
7. Incluyan los criterios para la obtención descritos en la Fase 2.

DISEÑO DEL PROCESO DE SOLICITUD Y REGISTRO

El grupo especial de trabajo deberá garantizar también que el proceso de solicitud de una licencia sea transparente, oportuno, claro y administrativamente simple. Deberá estar abierto a individuos, cooperativas, empresas y otras entidades legales. El proceso de solicitud también deberá ser accesible: los mineros y los

operadores deberán poder acceder a las oficinas locales o del distrito correspondientes para presentar sus solicitudes de licencia. El trámite no deberá estar restringido a las oficinas del ministerio en la capital. La obtención y renovación de los permisos deberá también ser accesible para reflejar las realidades económicas de las comunidades involucradas con la MAPE.

Además del otorgamiento de licencias, el grupo especial de trabajo deberá diseñar un proceso que posibilite el registro de las operaciones de MAPE en cualquiera de los centros de solicitud de licencias. Podrá ser un servicio ofrecido a un costo muy bajo o gratuitamente para promover la participación. Deberá existir un sistema que permita establecer referencias entre el otorgamiento de licencias y el registro para facilitar la supervisión del sector.

EJECUCIÓN DE PROGRAMAS PILOTO

Antes de implementar la estrategia para gestionar la MAPE en su totalidad, podría resultar útil que el grupo especial de trabajo y sus socios ejecutaran programas piloto más pequeños para poner a prueba las ideas incluidas en la estrategia. Esto ayudará a garantizar que los programas piloto, desarrollados en pequeña escala en una selección representativa de áreas y tipos de MAPE, puedan revisarse y modificarse según la realidad surgida de su puesta en práctica, para incrementar las posibilidades de una implementación en gran escala más exitosa.

ESTABLECIMIENTO DE ZONAS DE MAPE

Antes de la implementación total de la estrategia para gestionar la MAPE, es posible que el grupo especial de trabajo tenga que establecer zonas de MAPE si se adopta un enfoque combinado para mejorar las prácticas. Como se describió anteriormente, estas zonas son áreas en las que los mineros de MAPE pueden operar bajo un sistema administrativo independiente y en el que es mucho más fácil exigir el cumplimiento de leyes y políticas. La buena gestión de las zonas de MAPE depende de: las capacidades y las motivaciones para gestionar eficientemente las zonas, la buena cooperación entre las operaciones de MAPE, una supervisión y evaluación estrictas, programas de educación y capacitación efectivos y la asistencia a la infraestructura.

Para determinar dónde deberán ubicarse las zonas de MAPE:

1. Designar responsabilidades generales para la creación y administración de zonas de MAPE a un único departamento o cuerpo, normalmente el Ministerio de Minería.
2. Consultar los mapas geológicos y de utilización de tierras para decidir dónde establecer las zonas de MAPE.
3. Designar gerentes o autoridades responsables para la administración de zonas de MAPE o delegar la responsabilidad a las oficinas relevantes del Ministerio de Minería.

Antes de dar por finalizada la delimitación de las zonas de MAPE, el grupo especial de trabajo deberá decidir si es legalmente posible designar las tierras previstas como zonas de MAPE, y si existen depósitos viables dentro del área para garantizar la participación del sector de la MAPE. La normativa para operar dentro y fuera de las zonas de MAPE deberán ser claras y se deberá exigir su cumplimiento. La jerarquía de responsabilidades y autoridad también deberán ser claras. Será necesario un preciso entendimiento de qué clase de programas pueden ponerse en práctica dentro de estas zonas dependiendo de los diferentes niveles de recursos disponibles, y de cómo se gestionará la afluencia de mineros cuando se exceda la capacidad de sustento de la zona. Finalmente, si se establece una iniciativa de cadena de suministros dentro de la zona de MAPE, el grupo especial de trabajo deberá diseñar procesos para garantizar que los materiales producidos fuera de la zona y que no cumplen con la normativa no contaminen los minerales y los metales producidos en la zona.

DIFUSIÓN Y CREACIÓN DE CONCIENCIA

Antes de la implementación, el gobierno deberá ponerse en contacto con las operaciones de MAPE para notificar la implementación de su estrategia de gestión y comunicar todos los cambios anticipados antes de ponerlos en práctica. Si se realiza correctamente, esto puede ser una manera efectiva de generar confianza entre las partes interesadas.

La secuencia de estas acciones es importante. Por ejemplo, si algunos programas comienzan antes de que se cambie el marco legislativo, entonces es posible que no estén respaldados por los próximos cambios a las leyes y regulaciones. Si la supervisión y el control del cumplimiento comienzan antes del trabajo de difusión de información, entonces podría suceder que las operaciones de MAPE se sintiesen exigidas a cumplir con reglas que desconocen.

El esfuerzo de difusión de información deberá garantizar que los operadores de MAPE y las comunidades locales conozcan las motivaciones e intenciones del gobierno, la naturaleza de los cambios reguladores, las nuevas reglas aplicables, los tipos de asistencia requeridos y cómo ser elegible para recibir asistencia.

La difusión de información se puede establecer mediante diversos canales, entre los que se incluyen, por ejemplo: las solicitudes de licencias, los programas de educación y capacitación, los medios masivos de comunicación, los medios sociales y las visitas de funcionarios que expliquen los cambios a las comunidades locales. El desarrollo de una estrategia de difusión (con audiencias objetivo, contenido incluido y maneras de difusión) antes de iniciar el trabajo de generar conciencia será determinante para su efectividad.

3.2 IMPLEMENTACIÓN

Es probable que existan diferentes componentes en la implementación de la estrategia para gestionar la MAPE. Más abajo encontrará breves descripciones de algunos aspectos comunes de estrategias de gestión de MAPE y una guía sobre cómo implementarlas.

IMPLEMENTACIÓN DE UN ESQUEMA DE COMPRA PATROCINADO POR EL ESTADO

Si se incluye un esquema de compra patrocinado por el estado en la estrategia para gestionar la MAPE, el grupo especial de trabajo deberá diseñar un esquema que sea ejecutado directamente por el gobierno, mediante una empresa estatal, y que responda ante un cuerpo independiente y tenga la tarea de maximizar las ventas de las operaciones que cumplen con las regulaciones. El esquema no deberá tener costos adicionales y, de ser posible, debería utilizar un sistema de transacciones mediante teléfono móvil para pagar las operaciones de MAPE y reducir los costos de seguridad implicados al poner en funcionamiento estaciones de compra. Las estaciones de compra deberán establecerse lo más cercanas que sea posible a las operaciones de MAPE, para garantizar que los operadores puedan acceder a ellas. Incluso podrán ubicarse en oficinas gubernamentales locales existentes para reducir los gastos.

Las operaciones de MAPE deberán registrarse para participar del esquema. Al registrarse, también se las incluiría en un sistema de regulación y supervisión. Al completar con éxito su primera inspección, las operaciones de MAPE se incluirían en una lista verificada de vendedores y estarían sujetas a una inspección periódica adicional para garantizar un cumplimiento continuo. Las operaciones de MAPE que son parte del esquema deberán ser obligadas a mostrar sus licencias u ofrecer otra prueba verificable de que son miembros del esquema. Se deberá implementar como parte del esquema un sistema de cadena de suministros con la debida diligencia basada en los riesgos, según la Guía sobre Debida Diligencia de la OECD, si las operaciones de MAPE se ubican en un área afectada por conflictos o en alto riesgo.

FOMENTO DE LA PARTICIPACIÓN EN LAS INICIATIVAS DE CADENAS DE SUMINISTROS

Como se ha mencionado, el gobierno puede alentar y facilitar la introducción de una iniciativa independiente de cadena de suministros para la producción de MAPE. Para estimular el ingreso de la iniciativa en el país, las entidades responsables (incluidos los Ministerios de Comercio, Planificación Económica y Minería) deberán: elaborar un estudio de viabilidad del ingreso de la iniciativa propuesta en el país, publicitar el potencial que representa la participación del sector doméstico de MAPE en la iniciativa, negociar el ingreso de la iniciativa en el país y proporcionar asistencia donde sea requerido y viable.

Para alentar a los operadores de MAPE a participar en la iniciativa de cadena de suministros, las mismas entidades responsables deberán: elaborar información de promoción del mercado para los potenciales compradores de la fase posterior del proceso productivo que trabajan con la iniciativa, comunicar los beneficios de la participación a los operadores de MAPE, facilitar debates entre las partes interesadas, transformar los estándares de cumplimiento de la iniciativa en regulaciones y proporcionar asistencia a los operadores de MAPE para alentar el cumplimiento y el éxito de la iniciativa dentro del país.

Esto requerirá que el grupo especial de trabajo, antes de trasladar la iniciativa al mercado doméstico, evalúe qué demanda existe en el sector posterior del proceso productivo de los productos compatibles con la iniciativa y los requisitos de las empresas de ese sector antes de considerar el abastecimiento del país. El grupo especial

de trabajo también deberá comprender qué características deben tener las iniciativas antes de ingresar en un país y si resulta posible cumplir con dichos requisitos. Finalmente, el grupo especial de trabajo deberá evaluar si existen operaciones de MAPE dentro del país que puedan llegar a cumplir con los requisitos de la iniciativa.

EJECUCIÓN DE PROGRAMAS EDUCATIVOS Y DE CAPACITACIÓN

Los programas educativos y de capacitación se deberán diseñar y aplicar al inicio de la fase de implementación para garantizar que las capacidades se adquirirán, o ya habrán sido desarrolladas, antes de que se pongan en práctica la mayoría de los programas. Estos programas son más efectivos cuando los operadores de MAPE solicitan la capacitación. Sin embargo, el gobierno no deberá limitarse únicamente a responder solicitudes: los programas educativos y de capacitación pueden resultar útiles cuando se vinculan con los requisitos de cumplimiento, cuando se dirigen a las partes interesadas en MAPE y cuando los receptores no conocen los beneficios de la capacitación antes de su puesta en práctica.

La educación y la capacitación podrán proporcionarse mediante diversos canales a fin de reducir los costos de participación para los operadores, los mineros y las partes interesadas en la MAPE. Entre estos canales se incluyen, por ejemplo, los centros de capacitación regionales, los capacitadores móviles e itinerantes, los expertos de turno, los funcionarios gubernamentales con otras funciones, las plataformas en línea, los medios masivos y las líneas de ayuda digitales. Tanto los capacitadores como los docentes deberán reclutarse según el conocimiento técnico que posean, su experiencia en la enseñanza, la experiencia en MAPE, su habilidad de hablar el idioma local y su capacidad de generar confianza en el público objetivo. De ser posible, el gobierno deberá adoptar un enfoque de "capacitación de capacitadores", de modo que los miembros clave de las comunidades locales reciban capacitación para poder dictar programas educativos antes de volver a sus comunidades para capacitar a otras partes interesadas en la MAPE.

REASENTAMIENTO ECONÓMICO

El reasentamiento económico es el proceso mediante el cual los trabajadores y propietarios de MAPE obtienen un nuevo empleo u oportunidades comerciales en el contexto de un proceso de desplazamiento físico. Como orientación para el enfoque que adoptará el grupo especial de trabajo para el reasentamiento económico, se utilizará la Norma de Desempeño 5 sobre Adquisición de Tierras y Reasentamiento Involuntario de la Guía de la Corporación Financiera Internacional:

- Registrar a los trabajadores de MAPE en los sitios en cuestión y a cualquier otra persona que viva allí para evitar que terceros que no son elegibles para el reasentamiento o la compensación lo reclamen de manera fraudulenta.
- Comenzar a difundir la información y realizar consultas en las que los operadores, los trabajadores y las otras partes interesadas en la MAPE reciban información significativa sobre el proceso y tengan un respaldo para optar por el reasentamiento o no.
- Desarrollar un Plan de Acción de Reasentamiento de MAPE, que podría comprender la reubicación física o económica, o ambas a la vez. Este plan deberá incluir presupuestos y plazos concretos y viables.

Un reasentamiento económico exitoso requerirá conocer y comprender las oportunidades económicas y de medios de vida que se podría proporcionar a las personas o a la comunidad como resultado del proceso. Las actividades económicas alternativas deberán, idealmente, ofrecer trabajo similar para las personas reasentadas a fin de minimizar los trastornos y la necesidad de capacitación y adquisición de competencias adicionales. Los nuevos trabajos deberán ofrecer niveles de paga aceptables y seguridad para convencer a los trabajadores de MAPE de reubicarse, y para evitar que los operadores de MAPE regresen sin más a sus minas anteriores después del reasentamiento. Poder elegir es importante: se debe ofrecer a las partes involucradas afectadas un conjunto de posibilidades en relación con los trabajos y los modos de vida, y deben poder elegir. Estas opciones deberán desarrollarse mediante consultas con los trabajadores de MAPE y sus familias.

PROCEDIMIENTO MODELO PARA EL CIERRE FORZADO DE OPERACIONES DE MAPE

Debido a la compleja naturaleza que implica el cierre forzado de una operación de MAPE (consulte la figura 21), los gobiernos deberán proceder con suma cautela. En el Anexo a esta guía encontrará información complementaria sobre cómo llevar a cabo este proceso complejo.

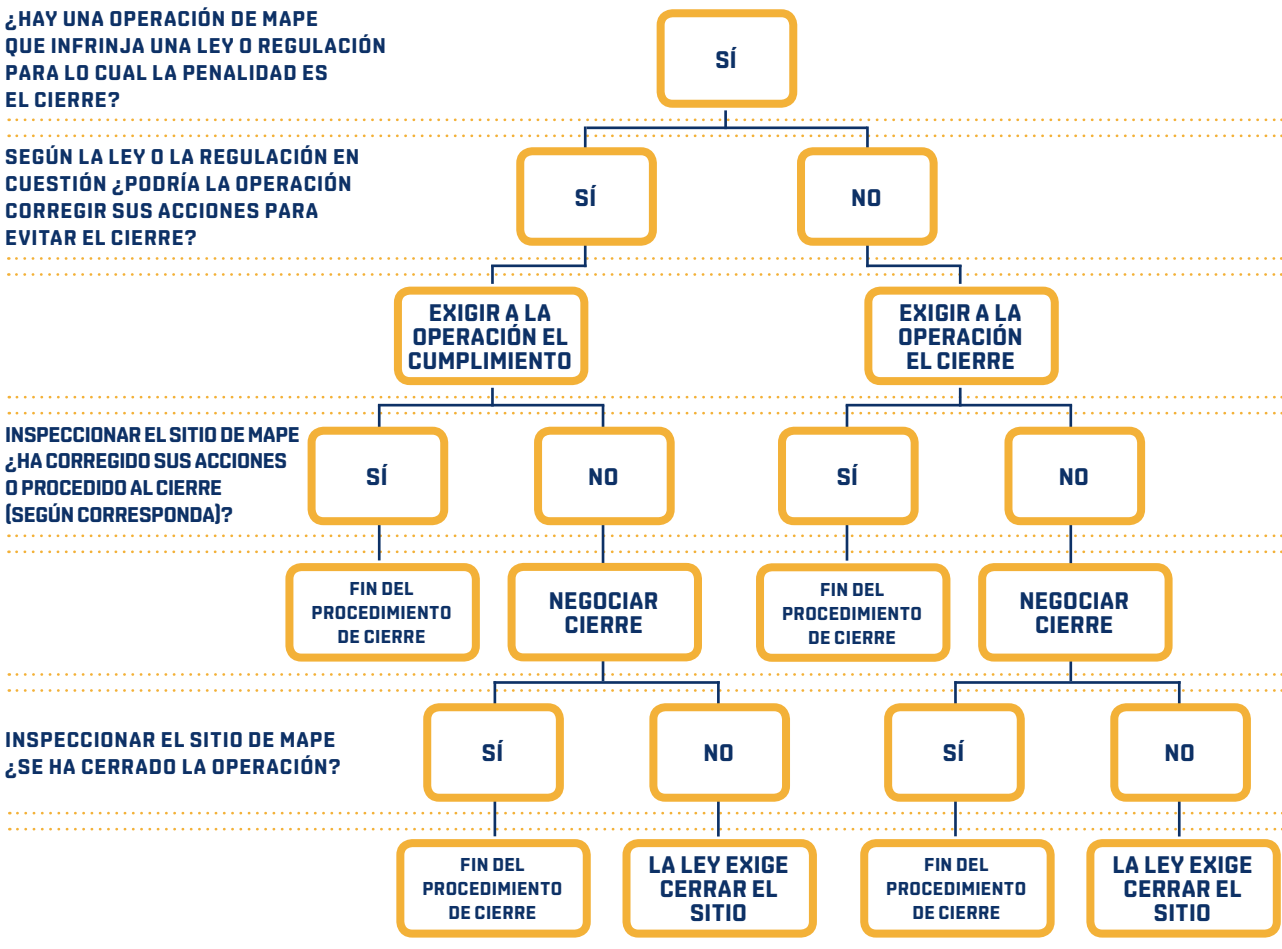


FIGURA 21. CIERRE FORZADO DE OPERACIONES DE MAPE

PROVISIÓN DE INFRAESTRUCTURA PARA TRANSPORTE

La infraestructura para transporte ayuda a las operaciones de MAPE y las comunidades de diferentes maneras (también económicamente): les permite conectar los productos con el mercado, facilitar la compra de equipos y apoyar el desarrollo de bienes y servicios asociados. A nivel nacional o de distrito, el grupo especial de trabajo para la MAPE, en colaboración con el Ministerio de Transporte, puede colaborar con el sector en este sentido usando el mapa de cadenas de suministros generado en la Fase 1 para analizar las rutas comerciales de la MAPE y decidir dónde se puede invertir en infraestructuras y así mejorar el acceso al mercado y facilitar el comercio. Cualquier cambio al diseño de la infraestructura para transporte deberá entonces integrarse en la planificación general de infraestructuras del gobierno. A nivel comunitario, el grupo especial de trabajo podrá mejorar el acceso de cada operación, o pequeños grupos de operaciones, a la infraestructura para transporte. Además, el gobierno deberá continuar manteniendo y mejorando esta infraestructura en general para evitar los impactos económicos de su deterioro y mal estado.

PROVISIÓN DE DATOS GEOLÓGICOS O PERICIA Y SERVICIOS DE EXPLORACIÓN

La información geológica permite que las operaciones de MAPE identifiquen dónde establecer las minas y cómo operarlas eficientemente. Esto las ayuda económicamente y puede contribuir a minimizar los impactos negativos al ambiente provenientes de la minería. De esta manera, el gobierno deberá determinar si existen carencias en los datos geológicos disponibles para los mineros de MAPE antes de intervenir en el mercado, y cómo se abordarán dichas carencias. El gobierno también podrá ayudar a las operaciones de MAPE a adquirir información geológica actualizando los datos geológicos nacionales y permitiendo que un público más amplio pueda acceder a ellos libremente, ofreciendo el respaldo de los geólogos del Ministerio de Minería al sector de MAPE y subsidiando los costos de la contratación de geólogos del sector privado.

PROVISIÓN DE INFRAESTRUCTURA

Las operaciones de MAPE pueden utilizar cantidades significativas de agua durante la extracción y el procesamiento de los minerales y los metales. Además, los mineros y sus comunidades necesitan agua para el consumo doméstico, la ganadería y la agricultura. Mediante una infraestructura eficiente para la provisión de agua y saneamiento, el gobierno podrá minimizar el desperdicio de agua en las operaciones de MAPE y además mejorar la salud de los trabajadores y la comunidad. Al diseñar y construir dicha infraestructura, el gobierno deberá garantizar que el agua provista no se utilice en actividades poco seguras o que pudieran dañar el ambiente. De lo contrario, las operaciones de MAPE deberán cerrarse.

Los gobiernos también suelen ser los únicos proveedores de infraestructura eléctrica. La electricidad puede generarse de manera privada en el sitio de las operaciones de MAPE pero puede resultar poco seguro y costoso. Proporcionar electricidad es beneficioso económicamente para las operaciones de MAPE y contribuye a que las operaciones sean más seguras y menos nocivas para el ambiente. El grupo especial de trabajo podría proporcionar a las operaciones de MAPE acceso a la red (asistencia no condicionada), o generadores pequeños o medianos cercanos a un grupo de operaciones de MAPE (que podría ser un tipo de asistencia condicionada). El grupo especial de trabajo también podrá explorar si existen oportunidades de instalar plantas hidroeléctricas pequeñas o microplantas en las cercanías de la MAPE. Dado que la infraestructura para agua, saneamiento y electricidad es de larga duración, el grupo especial de trabajo deberá priorizar el respaldo de las operaciones que tengan un ciclo esperado de vida más extenso.

MEJORAS EN EL ACCESO A CRÉDITOS O SEGUROS

El grupo especial de trabajo para la MAPE también puede mejorar el acceso a créditos y seguros de los mineros y las operaciones de MAPE, a fin de facilitar el crecimiento y gestionar riesgos. Deberá, en primera instancia, comprender el motivo por el cual el sector de MAPE todavía no puede acceder a créditos, y luego trabajar en proporcionar estos servicios a las operaciones que más los necesitan. Esta asistencia puede incluir la ayuda para formar asociaciones de crédito, la promoción de créditos para compras futuras, la organización de operaciones MAPE en grupos más grandes, subsidios al crédito, la utilización de la supervisión gubernamental y los mecanismos de control del cumplimiento para respaldar la devolución, el fomento del desarrollo del mercado y el apoyo de las tecnologías de bancarización móviles.

PROVISIÓN DE EDUCACIÓN A TRABAJADORES

Proporcionar educación gratuita o mediante subsidios a los trabajadores de MAPE tendrá un impacto social positivo. Si la educación es profesional, también tendrá un impacto económico más directo y brindará indirectamente a los mineros medios de vida alternativos que diversifiquen las economías locales y reduzcan los impactos ambientales. Los programas educativos pueden ser condicionados dependiendo del cumplimiento de las regulaciones. (Esto excluye la educación de los niños de los trabajadores de MAPE, que debe ofrecerse universalmente). Dichos programas son menos efectivos si se dirigen a trabajadores temporales de MAPE. La educación deberá ser constante en lugar de intermitente.

PROVISIÓN DE CONOCIMIENTO TÉCNICO Y PROVISIÓN O SUBSIDIO DE LA VENTA DE EQUIPOS E INSUMOS

El gobierno podrá decidir proporcionar conocimiento técnico, equipos y subsidios para equipos e insumos a fin de ayudar a los mineros de MAPE a mejorar sus prácticas y expandir sus operaciones. Las operaciones de MAPE suelen ser demasiado pequeñas para emplear a especialistas técnicos a tiempo completo o para solventar equipos. Para superar estos obstáculos, las operaciones de MAPE deberán organizarse en grupos más grandes (por ej. cooperativas) si fuera posible; los grupos organizados en una masa crítica están mejor posicionados para emplear a especialistas técnicos y adquirir equipos adecuados o que ayuden a lograr mayores volúmenes de producción de manera más efectiva y responsable. Por otro lado, las operaciones de MAPE hacen uso de muchos insumos además de equipos, por ejemplo, electricidad, petróleo, agua y sustancias químicas. El subsidio de insumos es perjudicial pero puede ser recomendable para que las operaciones de MAPE cumplan con las regulaciones.

Antes de proceder al respecto, el gobierno deberá verificar si existe una falla de mercado en los proveedores de pericia técnica o de equipos. También deberá determinar si existen motivos para mejorar las prácticas de MAPE mediante la provisión o el subsidio gubernamental de pericia técnica. La pericia técnica, los equipos y los insumos pueden ser condicionados al cumplimiento de las regulaciones, aunque solo si se necesitan periódicamente. Si fuera viable y asequible, el gobierno deberá procurar pericia, equipos e insumos de manera local.

PATROCINIO DE PLANTAS DE PROCESAMIENTO LIMPIAS

Se requieren plantas de procesamiento limpias cuando los métodos de procesamiento existentes son demasiado sucios o peligrosos para la salud de las personas. Las plantas limpias emplean tecnología mejorada y mejores métodos de procesamiento y, una vez establecidas, procesan minerales o metales para los operadores de MAPE por una tarifa.

Para que el esquema funcione, las plantas de procesamiento limpias deberán ofrecer servicios más económicos que las plantas de procesamiento de MAPE "sucias", lo que podría requerir un subsidio gubernamental. El gobierno podrá también aumentar las sanciones o las multas por el uso de tecnologías más sucias con el fin de aumentar sus costos relativos e incentivar, de esta manera, el uso de plantas de procesamiento limpias. Las plantas limpias también deberán establecerse en las cercanías de las operaciones de MAPE para reducir los costos de transportes implicados.

PATROCINIO DE PLANTAS PILOTO

Las plantas piloto se utilizan para complementar o sustituir los programas educativos y de capacitación. Son pequeñas y naturalmente contienen proyectos establecidos para mostrar las mejores prácticas y hacer patente a los operadores de MAPE que es de su beneficio adoptar estas técnicas. Deberán demostrar prácticas que sean rentables y viables de ser adoptadas por los operadores y los mineros de MAPE. El gobierno podrá: financiar y poner en funcionamiento una mina piloto directamente, patrocinar una mina proporcionando asistencia técnica, equipos o financiamiento, o alentar a terceros a patrocinar dichas operaciones. Si es posible montar una planta piloto móvil, se podrá generar conciencia entre más operadores de MAPE.

LISTA DE REVISIÓN

¿Cada una de las estrategias para gestionar la MAPE:

- tiene un plan de implementación con
 - objetivos claros?
 - se refiere a las operaciones de MAPE por región, subtipo, prácticas y características, según corresponda?
 - detalla cómo las acciones alcanzarán los objetivos propuestos, paso por paso?
 - incluye un presupuesto?
 - asigna roles y responsabilidades de supervisión, gestión y financiamiento?
 - establece roles claros para todo el personal y las organizaciones incluidas?
 - detalla las fases y los procesos que componen este plan?
 - establece fechas límite y relevantes para cada parte de estos procesos?
 - detalla, en el texto principal o en un anexo, los procedimientos que los funcionarios deberán emprender en diferentes condiciones?
 - incluye maneras de medir estos objetivos?
- tiene apoyo interdepartamental en el gobierno?
- tiene el apoyo de las partes interesadas relevantes?
- tiene un financiamiento confiable a largo plazo?
- tiene personal adecuadamente capacitado?
- tiene equipos adecuados?
- tiene suficiente respaldo tecnológico?
- responde directamente a la estrategia general para gestionar la MAPE?
- establece en qué condiciones el programa se volverá innecesario y se dará por finalizado?
- incluye provisiones para programas siguientes, o condiciones en las que no deberá haber programas siguientes, si el programa se ejecutará por un período fijo de tiempo?

3.3 SUPERVISIÓN, EVALUACIÓN Y MEJORAS

El grupo especial de trabajo para la MAPE deberá responsabilizarse de la permanente SyE general de la implementación de la estrategia para gestionar la MAPE. Para llevar un registro de todas las actividades y los programas asociados y responder a un contexto cambiante se requiere un sólido sistema de SyE, que debe haberse desarrollado anteriormente a la implementación y que se utilizará durante todo el tiempo de vigencia de la estrategia. El desarrollo del sistema de SyE incluirá el establecimiento de referencias, el desarrollo de indicadores y la propuesta de objetivos. Estos objetivos deberán corresponderse con las fechas límite y los plazos clave a fin de garantizar que el grupo especial de trabajo pueda detectar si la estrategia está funcionando o si necesita ajustarse a partir de la realidad de la práctica. Esto permitirá la revisión periódica del diseño y la implementación de la estrategia para gestionar la MAPE, lo que contribuirá a garantizar su éxito permanente.

Una vez que el grupo especial de trabajo, en consulta con las partes interesadas relevantes, haya desarrollado el plan de SyE —con las actividades y sus referencias, los indicadores, los objetivos, las fechas y los plazos—, deberá garantizar que el proceso de supervisión, evaluación y mejora de la implementación de la estrategia incluya cinco actividades:

1. Cada grupo, formado por partes interesadas, que ejecuta un programa incluido en la estrategia deberá recoger y recopilar datos relevantes sobre su desempeño en el tiempo establecido en el plan de SyE (por ejemplo, los datos sobre el número de inspecciones hechas en una zona determinada, o el número de licencias de MAPE otorgadas a mineros de oro en un mes). La recolección de estos datos deberá incorporarse en el diseño de programa de manera rutinaria o automáticamente, siempre que sea posible.
2. El grupo especial de trabajo deberá supervisar el desempeño de cada programa a medida que se lo pone en práctica e intervenir para hacer modificaciones y realizar enmiendas, según sea necesario, a la estrategia de gestión cuando los programas no se desarrollen según las expectativas o cuando surjan oportunidades para mejorarlos.
3. Cada grupo de implementación que gestione un programa de la estrategia deberá enviar un informe anual sobre su programa al grupo especial de trabajo para la MAPE. Este informe resumirá la información y evaluará el desempeño en comparación con los objetivos establecidos en el plan de SyE.
4. El grupo especial de trabajo para la MAPE deberá entonces compilar estos informes en una revisión de la gestión de MAPE, que evaluará el diseño y el desempeño de la estrategia como un todo.
5. Según los hallazgos que se realicen en esta revisión, el grupo especial de trabajo deberá revisar y modificar la estrategia según y cuando sea necesario.

LISTA DE REVISIÓN: SUPERVISAR, EVALUAR Y MEJORAR

- ¿Cada uno de los programas
 - recoge datos sobre qué acciones se emprenden?
 - recoge datos sobre qué objetivos logra?
- ¿Cada uno de los programas recopila los datos para analizarlos a nivel nacional y subnacional?
- ¿Los datos recolectados permiten que el grupo especial de trabajo para la MAPE analice si se están cumpliendo los objetivos en el plan de implementación de cada programa?
- ¿Las partes interesadas responsables de cada programa:
 - revisan periódicamente los datos recolectados del programa correspondiente?
 - presentan informes anuales al grupo especial de trabajo para la MAPE detallando el progreso logrado según los objetivos del programa?
 - realizan modificaciones a sus planes, en el liderazgo y las estrategias para mejorar el desempeño de los programas según sea necesario?
- ¿El grupo especial de trabajo para la MAPE:
 - revisa estos informes de cada departamento?
 - revisa el respaldo presupuestario, las sanciones y el liderazgo de las partes interesadas relevantes para la implementación, según se requiere?
- ¿Los datos y el análisis de estos informes permiten que el grupo especial de trabajo para la MAPE analice si se están cumpliendo los objetivos en el plan de implementación de MAPE?
- ¿El grupo especial de trabajo para la MAPE:
 - actualiza y revisa periódicamente los datos de todos los programas?
 - presenta periódicamente un informe que resume el progreso realizado en función de los objetivos de la visión?
 - revisa y, de ser necesario, modifica la estrategia para gestionar la MAPE?
- ¿El grupo especial de trabajo para la MAPE integra los datos recopilados durante la supervisión y evaluación en una investigación futura?



ANEXO: RECURSOS ADICIONALES SOBRE MAPE

La cantidad relativa de datos e información sobre el sector de la MAPE sigue siendo mínima, debido a que el sector se ha desarrollado predominantemente fuera de las estructuras legales y económicas formales. Este Anexo proporciona un resumen de las organizaciones, los proyectos y los recursos que pueden ayudar a los usuarios en la gestión de sus propios sectores de MAPE. La lista no es en modo alguno exhaustiva: aquí se presenta únicamente una selección de las iniciativas y los recursos más relevantes.

INVESTIGACIÓN Y POLÍTICAS

Una serie de recursos disponibles establecen la importancia del rol que la MAPE puede tener en la buena gobernanza del sector de la extracción minera. Los usuarios que buscan afirmar el rol y el potencial de la MAPE en las políticas para minería o las actividades de extracción minera en general pueden consultar el **Marco de Políticas Mineras**, la **Carta sobre Recursos Naturales** y la **Visión de la Minería en África** del IGF.

Una serie de documentos e iniciativas sirven de compendio de información y programas sobre MAPE. Un recurso importante es el documento fundamental de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Problemáticas Sociales y Laborales en las Minas en Pequeña Escala (1999). Proporciona información sobre el contexto de la MAPE, el trabajo infantil, las mujeres en la MAPE, la salud y la seguridad laboral, la legislación, las relaciones con el sector de las empresas en gran escala y ofrece un resumen de puntos importantes de debate. Entre las iniciativas complementarias se incluye el proyecto de **Comunidades y la Minería en Pequeña Escala** (CASM, por sus siglas en inglés), que fue respaldado por el Banco Mundial y funcionó como centro de conocimientos y red de vínculos para el sector. Si bien el proyecto CASM se ha suspendido, el **Instituto Internacional para el Ambiente y el Desarrollo** (IIED, por sus siglas en inglés) se ha hecho cargo informalmente de algunas de sus responsabilidades. Es también una fuente de mayor información y, antes de este nuevo rol, ejecutó el programa de Minería, Minerales y Desarrollo Sostenible, que publicó un **Informe Mundial sobre Minería Artesanal y en Pequeña Escala (Global Report on Artisanal & Small-Scale Mining)**. Este informe, y los informes específicos del país que sirvieron de respaldo, declararon que los Informes 70 a83, documentan de manera exhaustiva las características de los sectores de MAPE, sus problemáticas y los perfiles de buenas prácticas. De igual manera, el volumen editado **Impactos Socioeconómicos de la MAPE en Países en Desarrollo (Socio-Economic Impacts of Artisanal and Small-Scale Mining in Developing Countries)** puede resultar de interés para los usuarios porque incluye capítulos con una lista extensa de temáticas relacionadas con la MAPE propuestas por diversos expertos.

Más recientemente, la Swiss Development Corporation (Corporación Suiza para el Desarrollo) y su Proyecto de Minería Artesanal Sostenible en Mongolia comenzaron en 2016 el lanzamiento de un Centro de Conocimientos Internacional sobre MAPE. Su primer diseño tiene el objetivo de abordar cuatro áreas temáticas: (i) el empoderamiento del sector de la MAPE para crear una autoimagen y una imagen pública positivas y de confianza, (ii) el fortalecimiento del entorno propicio para la MAPE, (iii) la garantía del bienestar de las comunidades involucradas en la MAPE y (iv) la promoción de prácticas comerciales responsables en la MAPE.

Los usuarios también pueden consultar un cuerpo más focalizado de investigaciones y herramientas relativas a políticas. Una parte del material mejor elaborado trata sobre la reducción o eliminación del uso de mercurio en la MAPE. La Convención de Minamata obliga a los estados firmantes a emprender una serie de acciones en relación con la MAPE de oro. Cabe destacar aquí que, si bien el mercurio puede parecer una temática singular y focalizada que no aborda los aspectos más amplios de la MAPE, la problemática del mercurio según ha sido desarrollada mediante las negociaciones de la **Convención de Minamata**, colaboró a crear más conciencia sobre la MAPE entre las delegaciones gubernamentales de alto nivel, más que cualquier otra iniciativa. Además, la Secretaría de la Convención de Minamata, durante toda la negociación, reconoció rápidamente que solo un enfoque holístico y amplio ante la MAPE proporcionaría reducciones significativas en el uso de mercurio en el sector.

En la misma línea, el Proyecto Mundial del Mercurio (2002–2007) y la iniciativa que lo siguió, la Asociación Mundial del Mercurio (activa desde 2010 y actualmente en crecimiento) ONU Medio Ambiente (UNEP, por sus siglas en inglés), elaboró una serie de recursos para las personas encargadas de establecer políticas y las partes interesadas, que están disponibles en su **sitio web**. Entre los recursos disponibles se encuentran una **guía técnica** sobre minería y técnicas de procesamiento que minimizan o eliminan el uso de mercurio, y una **guía técnica** sobre problemas de salud relacionados con el mercurio y la MAPE. La Asociación Mundial del Mercurio de la UNEP está terminando un **Documento Guía** para los firmantes de la Convención de Minamata con el fin de brindar orientación en el desarrollo de planes de acción a nivel nacional para reducir y eliminar el uso de mercurio en la MAPE.



Asimismo, el Instituto Canadiense de Recursos y Desarrollo Internacional (Canadian International Resources and Development Institute) proporciona recursos adicionales sobre MAPE y el uso asociado de mercurio, incluido el documento **La Minería Pequeña de Oro Puede Ser Hermosa (Small Gold Mining Can Be Beautiful)**, que ofrece una explicación holística de problemáticas asociadas con el mercurio y la MAPE, y las posibles soluciones. La Alianza para una Minería Responsable elaboró el bosquejo **Guía de Legalización para la Minería Artesanal y en Pequeña Escala (Legalization Guide for Artisanal and Small Scale Mining)**, y el **Análisis de los Enfoques de Formalización en el Sector de la Minería Artesanal y en Pequeña Escala Basado en Experiencias en Ecuador, Mongolia, Perú, Tanzania y Uganda (Analysis of Formalization Approaches in the Artisanal and Small-scale Gold Mining Sector Based on Experiences in Ecuador, Mongolia, Peru, Tanzania and Uganda) de la ONU Medio Ambiente** documentos que comprenden los esfuerzos de cinco gobiernos para formalizar la MAPE.

Para obtener información sobre instrumentos de políticas y sobre la MAPE de manera más amplia, los usuarios podrán consultar el **Compendio de Buenas Prácticas en la Minería en Pequeña Escala en África (Compendium of Best Practices in Small-scale Mining in Africa)** de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para África. Para consultar investigaciones sobre medios de vida en la MAPE, los usuarios podrán recurrir a la investigación encargada por el Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID, por sus siglas en inglés). En el informe titulado **Programas Estatales de Compra de Oro (State Gold Buying Programmes)** encontrarán recomendaciones para investigaciones y políticas sobre programas de compra.

Existen nuevas publicaciones relacionadas con los derechos de los trabajadores y la MAPE: Human Right Watch ha producido una **serie de informes acerca del trabajo infantil en la MAPE**; el IIED ha publicado **Minería Artesanal y en Pequeña Escala: la Protección de "los que Hacen el Trabajo Sucio" (Artisanal and Small-Scale Mining: Protecting Those 'Doing the Dirty Work')** y la Alianza para una Minería Responsable lanzó un kit de herramientas llamado **Abordaje del Trabajo Forzado en la Minería Artesanal y en Pequeña Escala (Addressing Forced Labor in Artisanal and Small-scale Mining)**. La OIT tiene un manual, **La Seguridad y la Salud en las Minas de Superficie en Pequeña Escala (Safety and Health in Small-Scale Surface Mines)**, y mediante el Programa Internacional sobre la Eliminación del Trabajo Infantil ha lanzado el documento **Los Menores Afuera de las Sociedades de Minería (Minors out of Mining Partnership)**. El Banco Mundial publicó un **Kit de Herramientas de Evaluación Rápida (Rapid Assessment Toolkit)** relacionado con el género y la MAPE, que es el recurso más detallado disponible sobre esta temáticas. Finalmente, WWF respaldó un programa titulado **Ritmo de MAPE (ASM Pace)**, que estudia la práctica de la MAPE en áreas ecológicamente sensibles y protegidas.

PRACTICANTES

Diversas organizaciones internacionales y agencias de desarrollo nacional están comprometidas con el sector de la MAPE, entre las que se incluyen el Banco Mundial, la ONU Medio Ambiente, la Organización Mundial de la Salud (OMS), el Programa de Desarrollo de Naciones Unidas (UNDP), el Programa de Desarrollo Industrial de Naciones Unidas (UNIDO – que implementó el Proyecto Mundial del Mercurio), el Banco Interamericano de Desarrollo (IADB), APEC y su grupo especial de trabajo de minería, y la OIT y sus permanentes proyectos laborales en materia de MAPE. Entre las organizaciones donantes que trabajan en temáticas de MAPE se incluyen: DFID, la German Society for International Cooperation (Sociedad Alemana para la Cooperación Internacional), la Swiss Development Corporation (Corporación Suiza para el Desarrollo), la Swiss Economic Cooperation Organisation (Organización Suiza para la Cooperación Económica) (y su iniciativa "Better Gold"), Global Affairs Canada (GAC – proyectos de desarrollo bilaterales), el Departamento de Estado de Estados Unidos (USDOS, por sus siglas en inglés) y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés). Una significativa iniciativa que comenzó a fines de 2016 es el programa GOLD del Fondo Mundial para el Medio Ambiente (GEF–GOLD), que tiene como finalidad involucrar al sector financiero para ayudar a mejorar la MAPE proporcionando un acceso más fácil al capital.

Además, entre otras organizaciones con amplia experiencia en el sector se incluyen el **pacto del Consejo para el Oro Artesanal (Artisanal Gold Council pact)**, **Solidaridad**, la **Alianza para una Minería Responsable (Alliance for Responsible Mining)**, **RCS Global y Estelle Levin Limited**, que mantienen bitácoras y bibliotecas de documentos actualizadas para la elaboración de políticas sobre MAPE.

LA MAPE Y LAS EMPRESAS DE MINERÍA EN GRAN ESCALA

Existen diversos recursos para obtener información sobre las interacciones entre las empresas de minería en gran escala y la MAPE. La guía **Minería en Compañía (Mining Together)** del Banco Mundial ofrece una orientación sobre el vínculo entre las empresas de minería en gran escala y las operaciones de MAPE. **El Trabajo en Compañía (Working Together)** proporciona una lista detallada de herramientas que podrán usar las empresas de minería en gran escala al vincularse con las operaciones de MAPE. **El IIED** alberga una cantidad de recursos que los usuarios pueden consultar sobre la cooperación entre las operaciones de MAPE y las empresas de minería



engran escala. Recientemente, el USDoS y el USAID han lanzado una asociación público-privada para reunir a las empresas de minería en gran escala y a otros actores involucrados del sector privado a fin de estimular vínculos comerciales duraderos que puedan contribuir con la mejora del sector de la MAPE.

DEBIDA DILIGENCIA E INICIATIVAS DE CADENA DE SUMINISTROS

Como lo describe la Guía, las iniciativas de debida diligencia juegan un papel importante en el establecimiento de estándares de la industria y la elaboración de políticas de MAPE. El estándar líder de la debida diligencia de la cadena de suministros que es más relevante para la MAPE es la **Guía sobre Debida Diligencia la OECD para Cadenas Responsables de Suministros de Minerales de Áreas de Elevado Riesgo y Afectadas por Conflictos y sus Suplementos Específicos de Metales**. Esta guía establece estándares de trazabilidad para la cadena de suministros, la debida diligencia y la evaluación de riesgos. De igual manera, la OECD ofrece más recursos con asesoramiento y explicaciones sobre cómo implementar esos estándares en la práctica. Diversas iniciativas cumplen con estos estándares, entre las que se incluyen: el **Estándar Fairmined**, la **Iniciativa de Abastecimiento Sin Conflictos (Free Sourcing Initiative)**, iTSCi, el **Código de Prácticas y la Certificación de la Cadena de Custodia del Consejo de Joyería Responsable (Responsible Jewellery Council Code of Practices and Chain of Custody Certification)** el **Programa Mejor Abastecimiento (Better Sourcing Program)** y el **Estándar para el Oro extraído Sin Conflictos (Conflict-Free Gold)** del Consejo Mundial del Oro. Dos iniciativas adicionales que buscan poner estos estándares en práctica en el sector del oro son la Better Gold Initiative y **Oro Verde**. El IIED ha elaborado recursos sobre el aumento de las iniciativas de certificación. Finalmente, el **Proceso de Kimberley** y las iniciativas relacionadas buscan garantizar la exclusión de conflictos de las cadenas de suministro de diamantes, usando un mecanismo de garantía a través de aduanas.

INICIATIVAS DEL SECTOR MINERO

La MAPE es una parte significativa de la industria minera, de modo que las iniciativas generales sobre minería también son relevantes para la gestión de la MAPE en particular. Entre estas iniciativas se destaca la iniciativa **Transparencia en la Industria de Extracción Minera**. Si bien la mayor parte del trabajo trata sobre la minería en gran escala y los hidrocarburos, la relación entre la transparencia y la MAPE será cada vez más relevante en el futuro. Los **Principios Voluntarios sobre Recursos Humanos y Seguridad** fueron diseñados para las empresas del sector de la extracción minera, principalmente las empresas en gran escala. Sin embargo, los principios que defienden son relevantes para los gobiernos en la gestión de la MAPE, y en varias ocasiones nos hemos referido a ellos en esta guía.



IGF

INTERGOVERNMENTAL FORUM
on Mining, Minerals, Metals and
Sustainable Development