

Taller de visión estratégica

29–30 de abril de 2015
Londres, Reino Unido

Event paper

Relación entre la MAPE, la MGE y los Gobiernos

Elaboración de un programa de colaboración

Sobre los autores

Informe elaborado por:

Abbi Buxton, investigadora superior del IIED, Reino Unido

Matthew McKernan, consultor de investigación del IIED, Reino Unido

Steve Bass, jefe del Grupo de Mercados Sostenibles del IIED, Reino Unido

Editado por: Sian Lewis, redactora del IIED, Reino Unido

About the event

Si desea más información sobre nuestro trabajo en el ámbito de la minería artesanal, a pequeña y a gran escala, visite www.iied.org/towards-inclusive-responsible-mining (en inglés) o póngase en contacto con Abbi Buxton (abbi.buxton@iied.org).

El Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo (IIED) es una organización de investigación que promueve el desarrollo sostenible. Estamos especializados en relacionar las prioridades locales con los retos globales. El IIED está ubicado en Londres y trabaja en África, Asia, América Latina, el Medio Oriente y el Pacífico con algunas de las personas más vulnerables del mundo, para fortalecer su voz y procurar que ésta sea escuchada durante la toma de decisiones.

Publicado por el IIED en abril de 2015.

<http://pubs.iied.org/16592IIED>

International Institute for Environment and Development
80-86 Gray's Inn Road, London WC1X 8NH, Reino Unido
Tel: +44 (0)20 3463 7399
Fax: +44 (0)20 3514 9055
email: info@iied.org
www.iied.org

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

 www.facebook.com/theIIED

Descargue más publicaciones en www.iied.org/pubs



1. Introducción	3
2. Las relaciones en primer plano	3
2.1 Comprensión de la MAPE	6
2.2 Comprensión de la MGE	8
2.3 Comprensión del Gobierno	10
2.4 Relaciones entre la MGE y la MAPE	10
2.5 Relaciones entre el Gobierno y la MAPE	11
2.6 Relaciones entre el Gobierno y la MGE	12
3. Terreno común	13
3.1 Dificultades comunes	13
3.2 Visiones del éxito	14
4. Temas prioritarios: propuesta de programa para los debates	14
4.1 Acuerdo de funciones y responsabilidades para la MAPE	15
4.2 Mejora de nuestros conocimientos sobre la MAPE	16
4.3 Amplificación de las voces de la MAPE	17
4.4 Eliminación de la vulnerabilidad	18
4.5 Consolidación de los derechos sobre los minerales: una oportunidad de gobernanza e inversión	19
4.6 Nuevas lecciones sobre la formalización	20
4.7 Gestión de la migración y la seguridad	21
5. Reflexiones finales	22
Bibliografía	22
Notas	23

1. Introducción

En los últimos seis meses, el IIED ha estado buscando rutas hacia un sector de la minería más inclusivo y responsable, que fomente unas mejores funciones, relaciones y responsabilidad de las partes interesadas, a fin de garantizar unas formas de vida y un rendimiento económico sostenibles. Hemos hablado con 37 personas del mundo de la extracción de oro (entre ellas representantes de la minería artesanal y a pequeña escala o MAPE, la minería a gran escala o MGE, la sociedad civil y los Gobiernos). Esta actividad se basa en nuestros años de compromiso con el desarrollo de un programa de generación de conocimientos para la MAPE (véase www.iied.org/asm-knowledge-programme [en inglés]), que es una importante brecha del sector, según se determinó en el análisis de una década de la iniciativa de Minería, Minerales y Desarrollo Sostenible que llevó a cabo el IIED (Buxton, 2012).

Este informe se basa en las conversaciones que hemos mantenido con las partes interesadas mencionadas y en un estudio bibliográfico reciente y tiene como objetivo presentar las principales oportunidades y dificultades que facilitan o impiden que la MAPE consiga un desarrollo sostenible, así como indicar que una mejor relación entre los distintos grupos de interesados puede solucionar dichas dificultades. Se ha diseñado como marco de debate para un «taller de visión estratégica» que se celebrará en abril de 2015. En este taller, miembros influyentes a escala mundial de la MAPE, la MGE y los Gobiernos elaborarán conjuntamente el marco para una serie de debates nacionales con programas definidos e impulsados a nivel local para transformar el sector de la MAPE local.

2. Las relaciones en primer plano

El sector de la extracción de oro abarca, entre otros, al trabajador artesanal local, al líder de la industria multinacional, a los Gobiernos locales e internacionales y a las comunidades. Para garantizar un diálogo efectivo entre todas las partes interesadas es necesario que haya buenas relaciones dentro de cada grupo, así como entre los distintos grupos, particularmente entre la MAPE, la MGE y los Gobiernos. Para mejorar estas relaciones, antes tenemos que entenderlas y, para ello, tenemos que entender cada uno de los grupos y las relaciones que existen entre ellos, las cuales cambian con el tiempo y la ubicación.

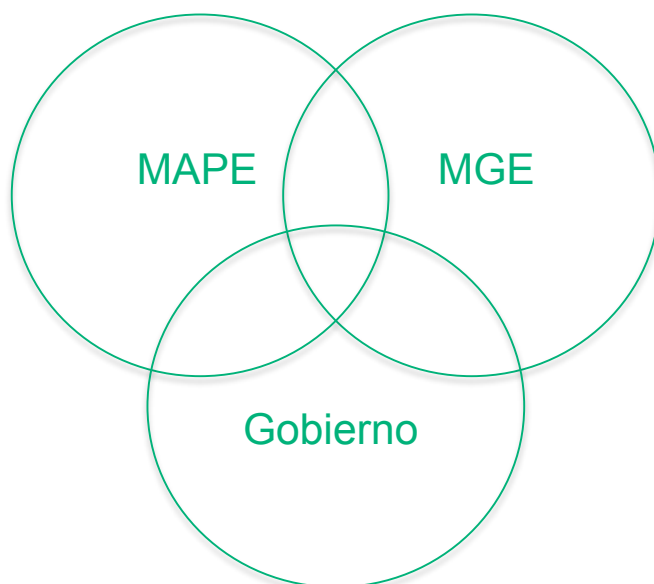
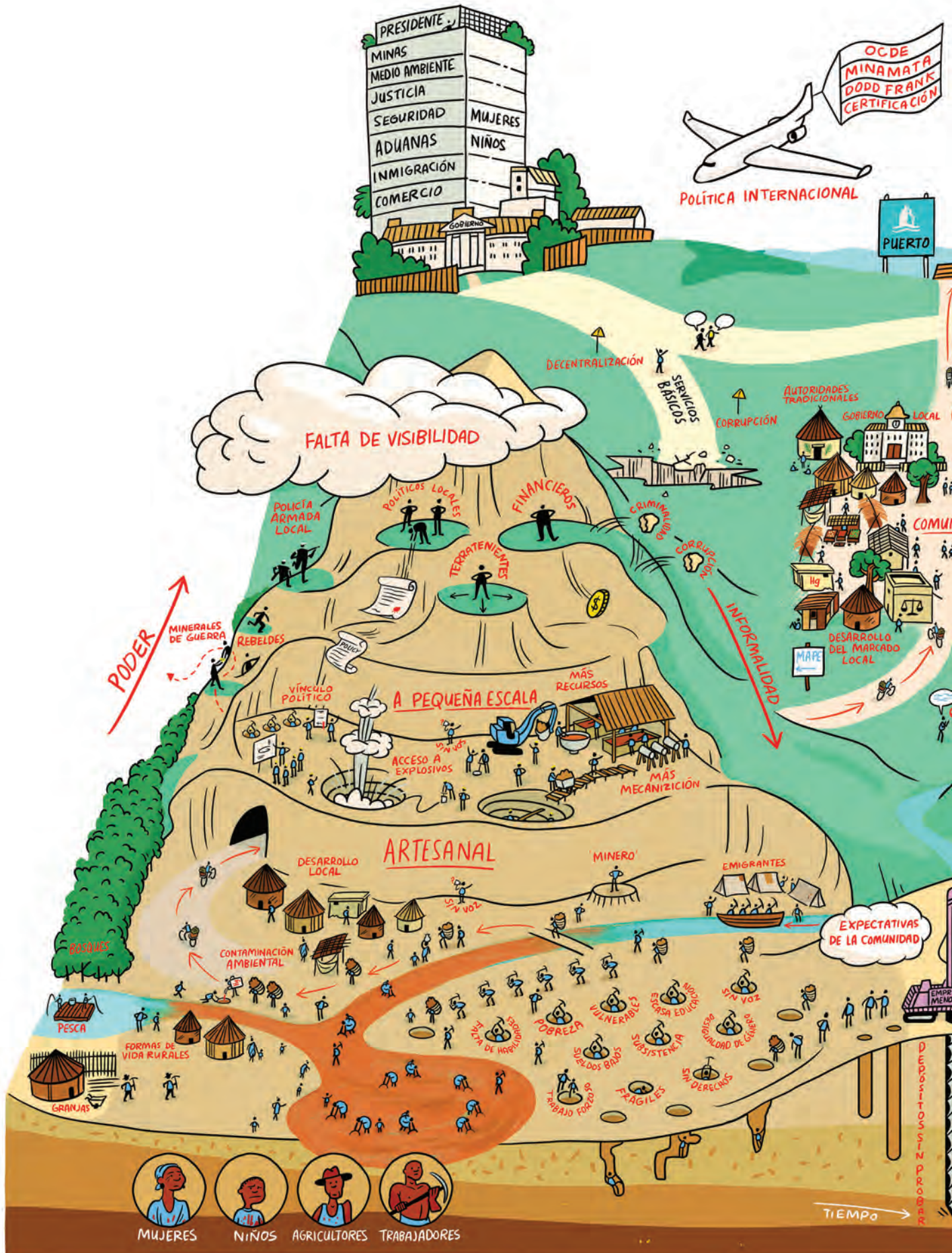


Figura 1: principales grupos de interesados del sector de la extracción de oro



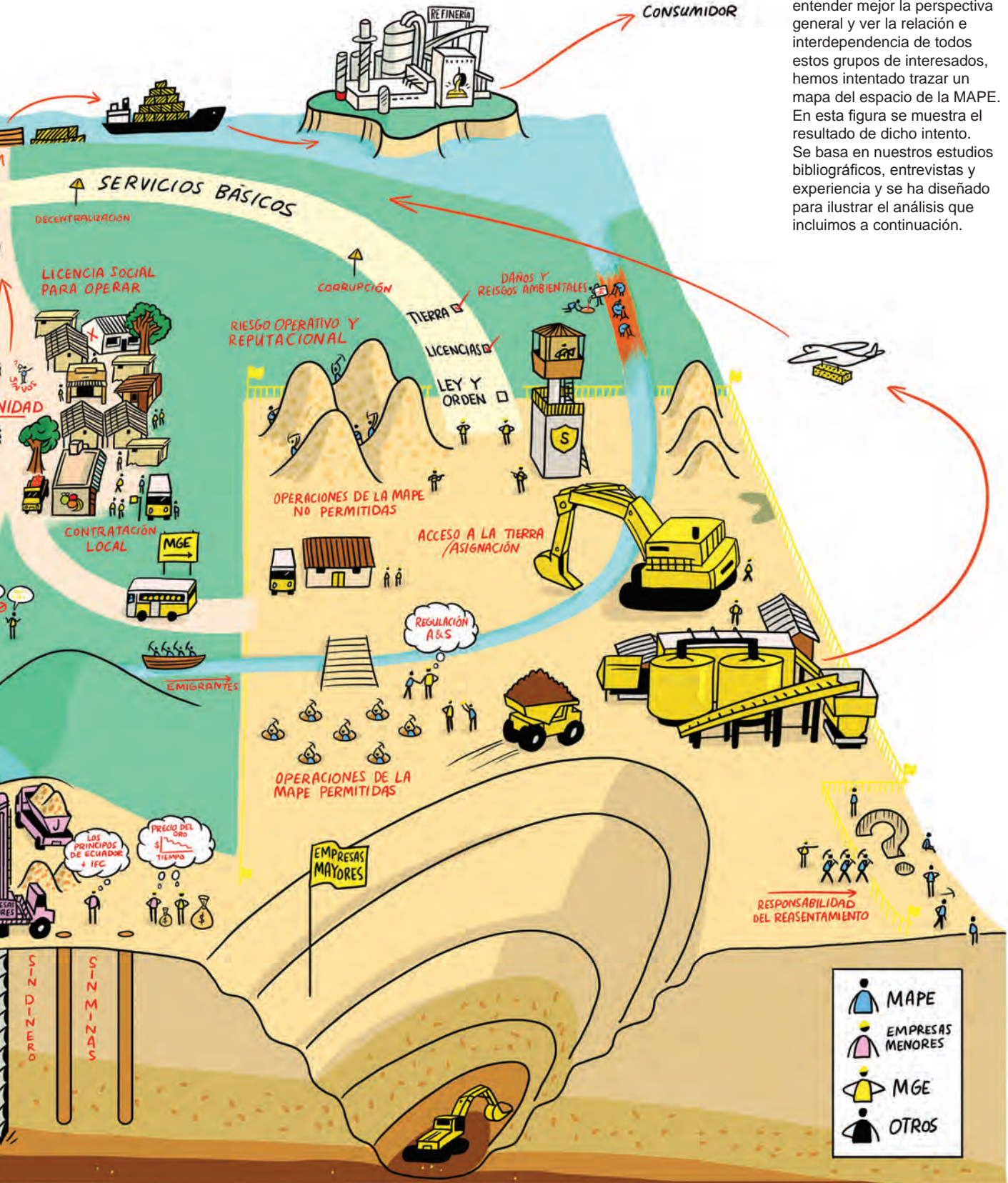
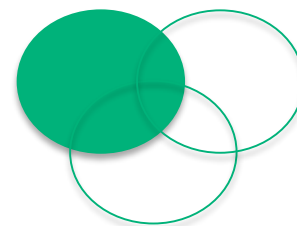


Figura 2: el sector de la MAPE es diverso y tiene complejos vínculos con los Gobiernos, las comunidades, los consumidores y el sector minero en su conjunto. Para entender mejor la perspectiva general y ver la relación e interdependencia de todos estos grupos de interesados, hemos intentado trazar un mapa del espacio de la MAPE. En esta figura se muestra el resultado de dicho intento. Se basa en nuestros estudios bibliográficos, entrevistas y experiencia y se ha diseñado para ilustrar el análisis que incluimos a continuación.

2.1 Comprensión de la MAPE

La MAPE incluye, entre otros, al trabajador de subsistencia, al terrateniente que controla los recursos, al cabecilla de una banda de delincuentes y al político local. Pero hay diferencias en las escalas e incentivos.



Cada grupo [dentro de la MAPE] plantea una dificultad diferente y la respuesta de la MGE varía según el grupo en cuestión. (Entrevistado de la MGE)

En muchos países, la minería de subsistencia convive con operaciones de MAPE más capitalizadas, que suelen tener estructuras laborales complejas y con distintos niveles. Los beneficios recaen, sobre todo, en las personas que están en la cima de esa estructura: quienes tienen el poder, las habilidades y el capital (véase la Figura 3).

Los políticos locales, los terratenientes y los financieros tienden a ostentar el poder de la «jerarquía de la MAPE» atendiendo a sus «capitales» y asumen parte de los riesgos, aparte de apropiarse de las retribuciones. Las relaciones verticales con las personas que se encuentran por debajo de ellos en la jerarquía pueden ser positivas y mutuamente beneficiosas, pero no siempre lo son.

En el ámbito de la MAPE, la extracción de oro a pequeña escala se caracteriza por cierto nivel de mecanización, procesos sofisticados, organización y recursos. Los intentos de formalización, certificación y rastreabilidad suelen tener más éxito en este caso que en el de la extracción de oro «artesanal».

De hecho, la extracción de oro artesanal es la faceta más básica de la MAPE y está caracterizada por una mecanización mínima (o incluso nula), falta de organización, un alto nivel de pobreza, marginalización y vulnerabilidad. Las bajas tasas de extracción de los minerales, la escasa productividad, el bajo nivel tecnológico, los bajos ingresos y la mano de obra no cualificada siguen trayendo consigo pobreza y todos los «males» ambientales y sociales relacionados con esta. No obstante, el creciente desempleo juvenil, la reducción de la viabilidad de las tierras agrícolas y el aumento de la migración convierten la minería artesanal en una importante forma de vida para muchas personas pobres.

Los trabajadores constituyen el grueso de la MAPE y son los más vulnerables. Estas personas, a las que generalmente impulsa la pobreza, suelen vivir del trabajo ocasional. Entre ellos hay mujeres, niños y ancianos. Los delincuentes suelen aprovecharse de este colectivo, en el que reina la explotación y las relaciones de dependencia son complejas. La formalización ha sido la piedra angular de los intentos de mejorar la MAPE, pero no se ha ofrecido suficiente protección para la mano de obra.

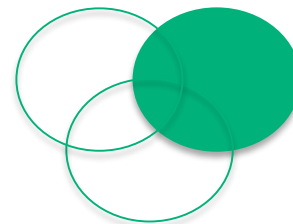
Incluso en el ámbito de la MAPE, cada vez es más común reconocer que:

[...] se necesita un cambio de mentalidad y deben tenerse en cuenta algunos temas nuevos: la legalización, la formalización, las condiciones laborales y sociales y el trabajo infantil. (Entrevistado de la MAPE)

En el sector de la minería rara vez se acepta la legitimidad de los participantes en el mercado de la MAPE. Debido a la concesión de licencias a corto plazo, la MAPE suele tratarse desde una «mentalidad de proyecto», sometida a los caprichos del ciclo electoral, los calendarios de financiación de los donantes y los cambios de personal de los organismos de toma de decisiones. Todo esto contribuye a la naturaleza precaria de esta forma de vida y reduce las oportunidades de inversión y crecimiento.

2.2 Comprensión de la MGE

De la misma forma que hay diferentes escalas de MAPE, dentro de la MGE también hay escalas y se observan diferencias respecto a los recursos y prioridades. En un extremo, están las empresas menores o de exploración; en el otro, las empresas mayores y los «líderes de la industria». Entre ambos extremos, hay toda una variedad de empresas de tamaño medio.



Hay grandes diferencias entre el modelo empresarial y las realidades de las empresas mayores y las menores. (MGE: entrevistado de una empresa menor)

Las empresas menores suelen ser las primeras en aparecer sobre el terreno y, por eso, desempeñan un papel importante en lo que respecta al establecimiento de las expectativas de la comunidad. Sin embargo, rara vez cuentan con los recursos para financiar estas expectativas, así que establecen las relaciones empresa-comunidad que se necesitan durante todo el ciclo de vida de unos 20–30 años de una mina de oro. La exploración es un negocio arriesgado, caracterizado por sus altos costes operativos y sus bajos niveles de producción e ingresos, ya que los recursos aún están por descubrir. Para estas empresas, cada céntimo cuenta y debe justificarse. Las empresas menores dependen en gran medida de financiación externa y deben operar de acuerdo con unas directrices estrictas de presentación de informes, como las Normas de Desempeño de la CFI y los Principios del Ecuador. Las operaciones menores de minería suelen acabar siendo adquiridas por empresas de minería a gran escala, que asumen el legado de las responsabilidades y relaciones que ya se habían establecido.

Comparados con las empresas menores, los líderes de la industria tienen operaciones de gran envergadura, muchos recursos y una gran variedad de habilidades y experiencia a nivel interno, incluso en lo que respecta al compromiso con la comunidad. Estas son las empresas que más han avanzado en el desarrollo responsable de los recursos minerales durante la última década (Buxton, 2012). Hoy en día, su mayor preocupación consiste en su «licencia social para operar». A pesar de que han encontrado «soluciones» técnicas para los problemas sanitarios, ambientales y de seguridad, los líderes de la industria siguen sometidos a un gran riesgo político, operativo y económico frente al incremento de los conflictos empresa-comunidad (Davis y Franks, 2014). Resolver los problemas sociales y comunitarios que subyacen a estos conflictos no será fácil, particularmente porque exigen un enfoque externo, con soluciones conjuntas llevadas a la práctica mediante asociaciones multilaterales.

La industria de la minería ha realizado el 80 % de su progreso con un 20 % del esfuerzo; pero el 20 % del progreso restante requerirá el otro 80 % del esfuerzo. (MGE: entrevistado de una empresa mayor)

Las empresas menores, las de tamaño medio y las mayores, sin excepción, deben enfrentarse a las dificultades de operar en lugares remotos, donde generalmente escasean la ley y el orden, las infraestructuras y las capacidades del Gobierno para servir a sus ciudadanos. A día de hoy, operan con unos beneficios cada vez menores debido a la bajada del precio del oro. Esto implica menos inversiones y puestos de trabajo y una «mayor presión en las áreas mineras» debido al aumento de la MAPE y el incremento de los conflictos con la comunidad.

Es un momento difícil para encontrar dinero con el que financiar iniciativas que no aumenten los resultados netos inmediatamente. (MGE: entrevistado de una empresa mayor)

MGE Instantánea

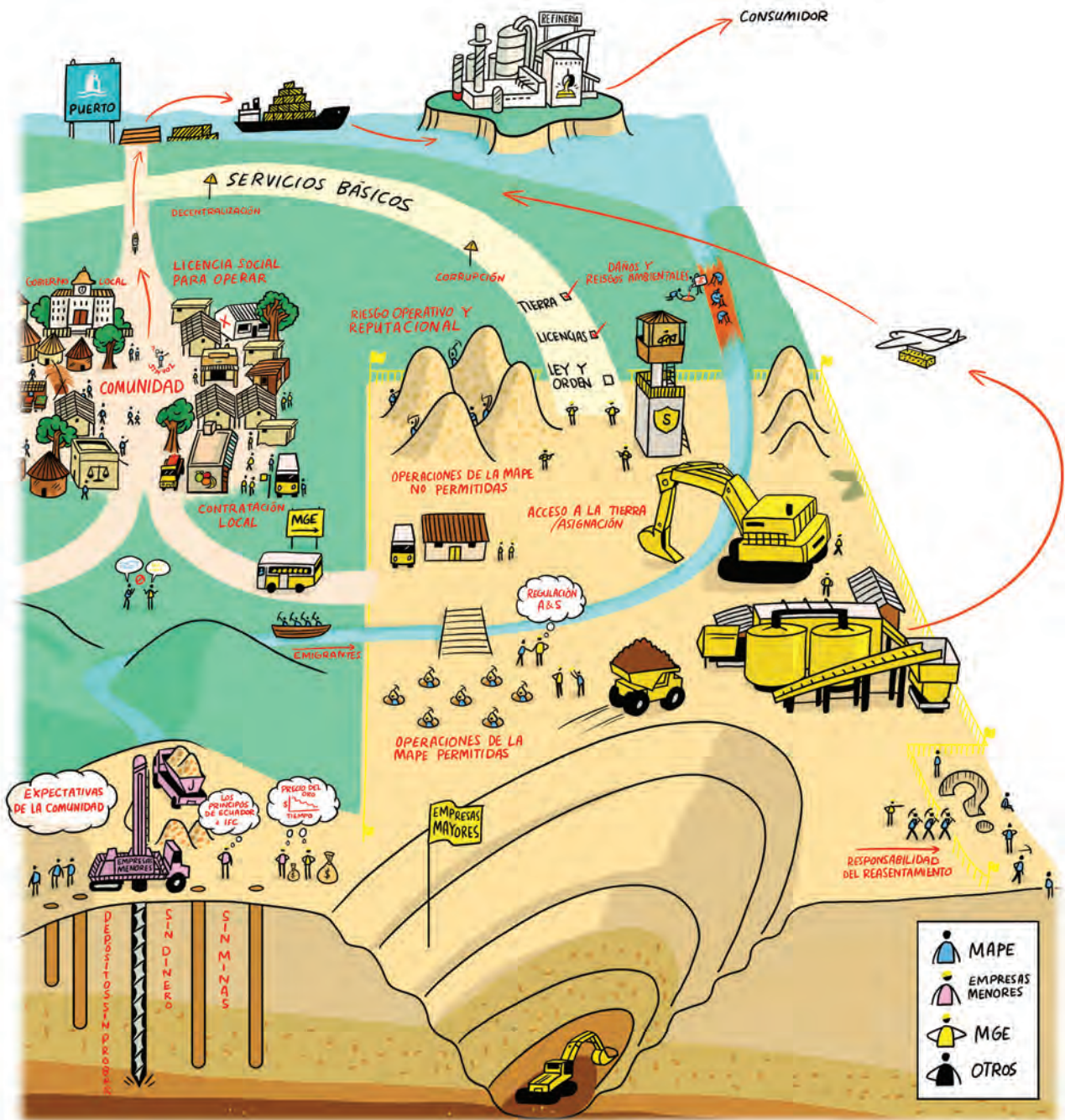


Figura 4: dentro de la MGE hay empresas menores o de exploración; empresas mayores y «líderes de la industria»; y una variedad de empresas de tamaño medio. Cada grupo muestra diferencias respecto a sus recursos y prioridades.

2.3 Comprensión del Gobierno

Para desarrollar un sector de la extracción de oro que sea inclusivo y responsable se necesita una serie de funcionarios gubernamentales a todos los niveles. Esta necesidad dificulta la identificación y participación de las personas adecuadas, con lo cual estas suelen quedarse al margen del debate.

No es únicamente el ministerio que se ocupa de la minería el que debe participar en el debate general. En realidad, nuestros entrevistados indicaron que entre otros ministerios pertinentes se encuentran los responsables del medio ambiente, justicia y seguridad, aduanas, inmigración y comercio, mujeres y niños. Otro factor que podría contribuir a instigar la acción es un elevado nivel de respaldo por parte de la «Presidencia».

El Gobierno descentralizado (incluidas las autoridades regionales y locales) cuenta con menos recursos que los ministerios nacionales y a menudo tiene que hacer frente a políticas nacionales y locales contradictorias. Esta situación dificulta enormemente la tarea de administrar las poblaciones de la MAPE, que suelen estar geográfica y políticamente marginadas y carecer de información. La corrupción a cualquier nivel afecta en gran medida a la MAPE, especialmente en los contextos locales, en los que los políticos pueden verse incentivados por la situación reinante (el cobro de pagos ilegales por actividades informales).

En muchos lugares, las autoridades tradicionales siguen desempeñando un papel importante de regulación de las actividades de la MAPE local y de establecimiento de «las reglas del juego». Los sistemas sociales y culturales pueden coincidir con los sistemas normativos, lo cual puede convertirse en una oportunidad si los sistemas formales reflejan las realidades sociales y culturales, o en un desastre si no lo hacen.

Los Gobiernos donantes y las políticas internacionales (como el Convenio de Minamata sobre el Mercurio) también contribuyen a determinar la gobernanza del sector de la MAPE a nivel nacional y local. Asimismo, las iniciativas de cadena de suministro (como las directrices de la OCDE o las certificaciones) pueden servir para regular la cadena, mediante la determinación de la división de los riesgos, las retribuciones y las funciones, y de hasta qué punto se incluye o excluye a las personas más vulnerables.

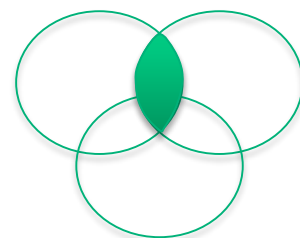
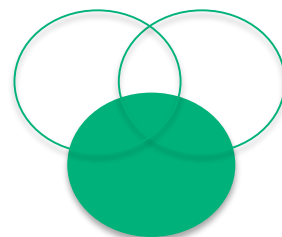
2.4 Relaciones entre la MGE y la MAPE

Las complejidades que caracterizan a la MAPE y a la MGE son aún más notorias cuando hay una interacción entre ellas. Las relaciones entre la MGE y la MAPE se definen por la naturaleza y ubicación del recurso y no siempre son conflictivas.

**Las empresas siempre apoyan la MAPE legal, así como las campañas gubernamentales para establecer una MAPE más formal.
(MGE: entrevistado de una empresa mayor)**

Los mineros que se dedican a la extracción de oro artesanal o a pequeña escala pueden estar operando en una concesión de MGE, con permiso o sin él. Pueden pertenecer a una comunidad establecida o reasentada. Pueden haber trabajado previamente en empresas de la MGE o ser inmigrantes. La relación que existe entre estas personas y la MGE puede considerarse dentro del contexto de las relaciones empresa-comunidad, en el que se trata a la MAPE como un intruso o como un miembro establecido de la comunidad.

Un ejecutivo de la MGE indica que la dificultad para las empresas reside en la decisión de si la MAPE debe enfocarse como un problema social o de seguridad. Como la MAPE suele considerarse un problema de «nivel 2» (esto es, un riesgo que se tiene que gestionar a nivel de mina), generalmente se da prioridad a los problemas de seguridad inmediatos frente a los problemas sociales. La MAPE puede constituir una amenaza de seguridad y un riesgo operativo para las operaciones y el personal de las empresas: bien indirectamente, por los delincuentes que se aprovechan de la MAPE, o directamente, por las consecuencias de operar sin las disposiciones sociales, ambientales, sanitarias y de seguridad adecuadas. Para provocar un cambio de la mentalidad y el diálogo sobre la MAPE es fundamental entender las diferentes formas en que se han tratado las cuestiones sociales hasta la fecha.



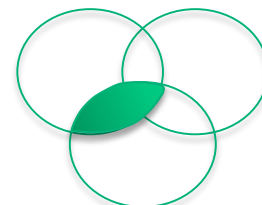
La MAPE no es un riesgo de por sí. Se convierte en un riesgo si no se cuenta con el nivel adecuado de capacidades de gestión para controlarla. (MGE: entrevistado de una empresa mayor)

De igual modo, muchos entrevistados nos dijeron que abordar las dificultades y oportunidades de la MAPE no solo es una cuestión de la minería:

La MAPE es una cuestión gubernamental y social, que requiere habilidades y competencias ajenas a las de las empresas mineras. (MGE: entrevistado de una empresa mayor)

2.5 Relaciones entre el Gobierno y la MAPE

Las relaciones entre los Gobiernos y los mineros que se dedican a la extracción de oro artesanal y a pequeña escala son complejas. Se considera que el Gobierno es la fuerza principal en la transformación del sector de la MAPE. Sin embargo, la mayoría de nuestros entrevistados recalcaron que la dificultad más importante es la falta de conocimientos, capacidades y voluntad política del Gobierno para mejorar la MAPE.



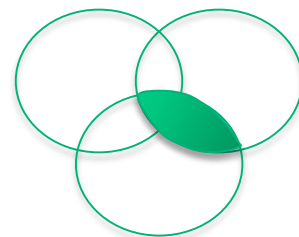
Hay pocos Gobiernos centrales que comprendan las realidades locales de sus poblaciones de la MAPE y el potencial económico que estas tienen. Los sistemas normativos de la MAPE han avanzado de forma irregular, con algunos éxitos aislados y muchos reveses. Los incentivos para la formalización de la MAPE se ven obstaculizados por los desincentivos, ya que los intereses políticos creados y las partes interesadas que controlan los recursos se benefician de la informalidad del sector. La falta de regulación y transparencia ha privado al sector de la MAPE de servicios básicos y protección social y lo ha hecho muy vulnerable a la explotación y la criminalización *de facto*. La informalidad aumenta la vulnerabilidad de los grupos marginados e intensifica los riesgos a los que se enfrentan las comunidades locales y otras actividades económicas.

La legislación nacional define hasta qué punto la MAPE se considera legal o ilegal, formal o informal. Por defecto, establece la legitimidad de la MAPE para participar en empresas en participación, proyectos de colaboración o incluso debates. Con demasiada frecuencia, el resultado de esto es que se excluye a los mineros artesanales y a pequeña escala.

Los sistemas políticos internacionales también tienen consecuencias trascendentales para las poblaciones locales de la MAPE. Uno de nuestros entrevistados señaló que el discurso relacionado con los «minerales de guerra» ha creado un sentimiento de «temor» en torno a la MAPE. Los estudios realizados sobre los efectos a corto plazo del Convenio de Minamata en Filipinas, por ejemplo, pusieron de relieve las dificultades de su implementación: según las poblaciones locales de la MAPE, si no se ofrecen alternativas viables al uso del mercurio ni asistencia técnica, el convenio reduce sus ganancias y perjudica su forma de vida, lo que forzosamente lleva a estas comunidades a una mayor informalidad. Las certificaciones impulsadas por el mercado también pueden marginar a los más vulnerables, quienes no pueden cumplir los estándares cada vez mayores que impone el mercado.

2.6 Relaciones entre el Gobierno y la MGE

Tanto sobre el Gobierno como sobre la MGE recaen ciertas expectativas. Por un lado, se espera que los Gobiernos mantengan la ley y el orden y que ofrezcan un sistema normativo claro y estable, con pagos transparentes y rendición de cuentas. Por otro lado, se espera que las empresas de extracción de oro produzcan ingresos fiscales, así como ciertos beneficios de desarrollo, con operaciones social y ambientalmente responsables.

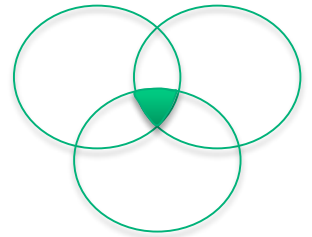


Sin embargo, la falta de capacidades y recursos específicos suele impedir que los Gobiernos cumplan su parte del trato. Las empresas mineras, a su vez, no son un grupo homogéneo y, aunque solemos concentrarnos en los líderes del sector, estas empresas son la excepción que confirma la norma. Por eso, la compleja realidad de las dificultades sociales, combinada con las considerables diferencias que hay en la experiencia y los recursos de los que dispone cada empresa minera, provocan incongruencias entre lo que se promete y lo que se cumple.

Precisar funciones y responsabilidades específicas para la MGE y los Gobiernos es realmente difícil. Por ejemplo, en Ghana, la empresa minera Newmont lleva muchos años participando activamente con la MAPE en sus minas y las zonas adyacentes e incluso ha destinado parte de su concesión a la MAPE. Sin embargo, el Gobierno no ha dado seguimiento a estos pasos preliminares, lo que ha provocado que los mineros artesanales se pregunten: «¿quién nos facilitará el acceso a la zona, encontrará las áreas con el mejor potencial y colaborará con nosotros en el ámbito del control ambiental?». Pero, en realidad, ¿quién debería responsabilizarse de dar respuesta a estas preguntas: la empresa o el Gobierno?

3. Terreno común

Según nuestro análisis, todos los grupos de interesados (la MAPE, la MGE y el Gobierno) se enfrentan a una serie de dificultades, tanto dentro de su propio grupo como en sus relaciones con los otros grupos. Algunas de estas dificultades son específicas de un grupo, pero también hay muchas que comparten los tres. Al determinar estas dificultades comunes, podemos empezar a observar las vías para iniciar una colaboración.



3.1 Dificultades comunes

En la Figura 5 se muestran las dificultades particulares a las que se enfrentan la MAPE, la MGE y el Gobierno, así como sus coincidencias. Al parecer, la gobernanza y las formas de vida son dificultades que comparten los tres grupos. Es aquí donde una respuesta multilateral basada en unas mejores relaciones podría provocar un verdadero cambio hacia un sector de la minería inclusivo y responsable.

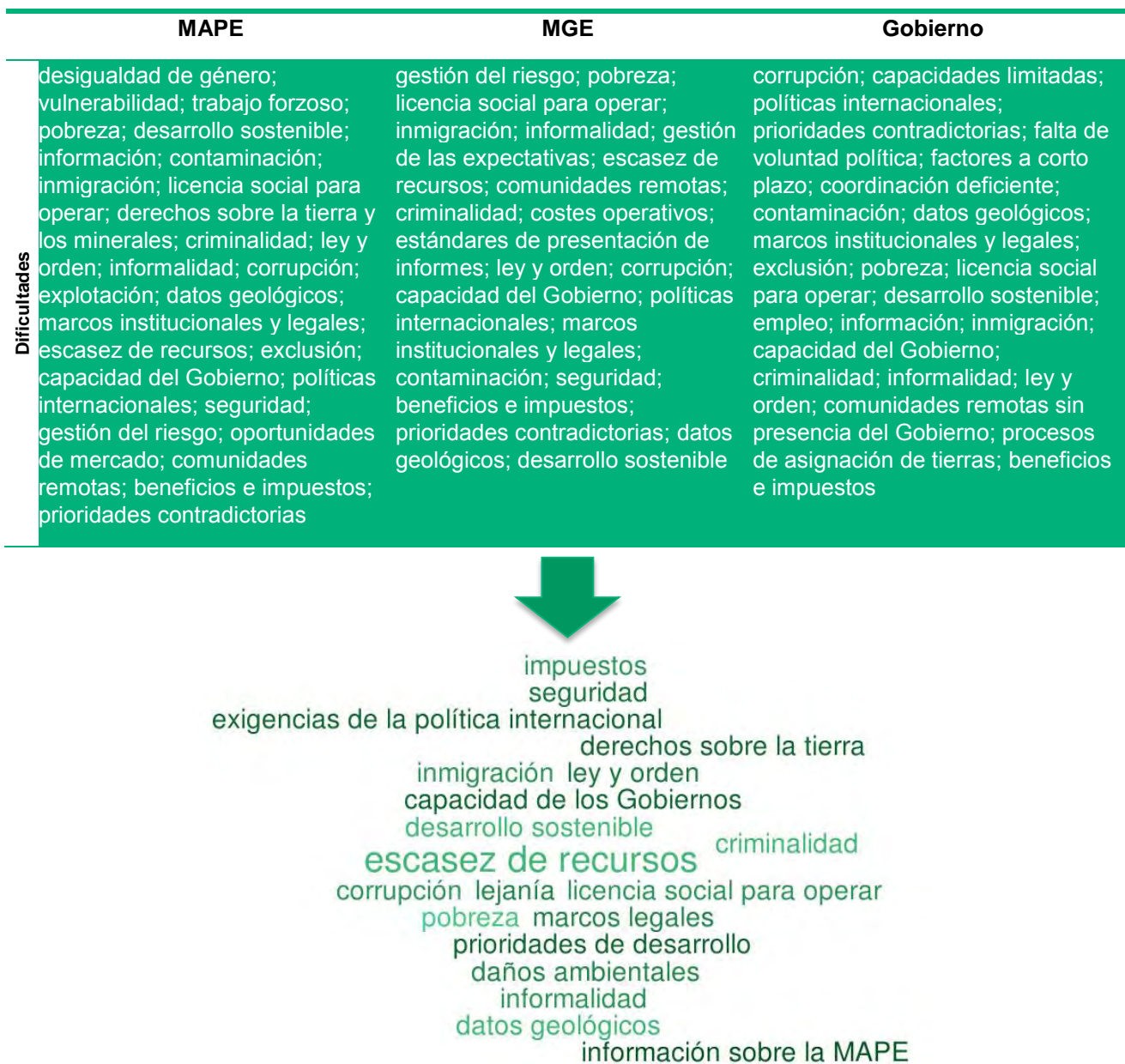


Figura 5: dificultades comunes a las que se enfrentan la MAPE, la MGE y el Gobierno.

3.2 Visiones del éxito

Además de compartir dificultades, nuestros entrevistados de la MAPE, la MGE y el Gobierno también demostraron que compartían «visiones del éxito». A través de nuestras conversaciones, comenzamos a oír los cambios de las relaciones MAPE-MGE-Gobierno que las partes interesadas creen que se necesitan para conseguir un diálogo efectivo que pueda conducir la extracción de oro hacia una mayor inclusión y responsabilidad (véase la Figura 6).

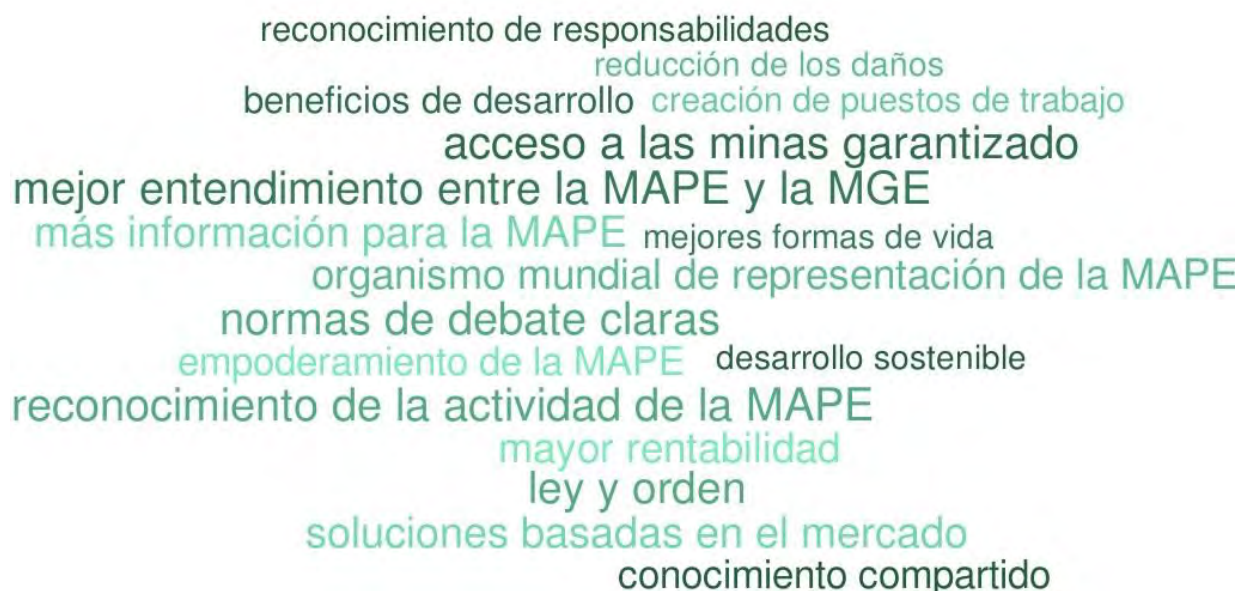


Figura 6: «visiones del éxito» formuladas por nuestros entrevistados de la MAPE, la MGE y el Gobierno.

4. Temas prioritarios: propuesta de programa para los debates

En el apartado anterior se describe una larga lista de dificultades y visiones (o «temas») que se salen de las interacciones internas de la MAPE, la MGE y el Gobierno y de las interacciones entre estos grupos. Aquí proponemos una lista más breve: la de los temas que son comunes a los tres grupos. Como hemos observado, estos «temas prioritarios» tienden a clasificarse en dos categorías generales: formas de vida y gobernanza. En muchas ocasiones, el tema prioritario que hemos identificado funciona como tema global, que abarca varias de las dificultades más específicas anteriormente mencionadas.

En total, hay siete temas prioritarios. Los tres primeros, que hacen referencia a las funciones y responsabilidades, los conocimientos y las voces, constituyen los componentes básicos de una colaboración efectiva. Si se combinan, ayudarán a sentar las bases de una serie de debates nacionales que realmente podrían provocar un cambio. Los otros cuatro temas prioritarios son áreas que podrían servir de punto central para debates específicos.

Cada uno de los temas prioritarios puede verse como un problema que hay que resolver o como una oportunidad que debe explotarse. Todos ellos requieren una colaboración multilateral para hacer avanzar el debate y superar el punto muerto al que se ha llegado en los últimos años. Durante el taller de visión estratégica que se celebrará en abril, pediremos a los participantes que compartan sus experiencias y conocimientos para contribuir a transformar estos temas prioritarios en un programa sólido de debates nacionales, dejando claro que cualquier marco global debe ser solo un esquema flexible que las partes interesadas locales puedan completar y modificar.

4.1 Acuerdo de funciones y responsabilidades para la MAPE

El problema	La oportunidad
La distribución de las funciones y responsabilidades de la MAPE es disfuncional y no está bien definida.	Incorporar a todas las partes interesadas puede aclarar las funciones e impulsar la responsabilidad de la MAPE.

Cualquier iniciativa sobre la MAPE debe incluir un acuerdo sobre las funciones y responsabilidades de gestión de este sector. En última instancia, la MAPE se considera un tema social o de desarrollo que debería gestionar el Gobierno. Sin embargo, los Gobiernos no suelen tener la capacidad, los recursos ni la información para interactuar con estos grupos de personas marginadas desde el punto de vista geográfico, económico y político. Además, cualquier tipo de corrupción ayuda a mantener la situación reinante. Hay pocas ONG que se ocupen de la MAPE, incluso entre aquellas que trabajan en los campos relacionados de las formas de vida rurales y la minería a gran escala. Para la MAPE, la falta de derechos supone una falta de obligaciones (y también la imposibilidad de acceder a apoyo). A menudo, la MGE se responsabiliza de los mineros locales que han sido desalojados de su tierra y de las comunidades que están cerca de sus concesiones. En este sentido, muchos intentos de trabajar en asociación, crear cooperativas y ofrecer formación técnica han tenido éxito, pero la mayoría de las empresas de MGE consideran que no tienen otras funciones ni responsabilidades adicionales.

En Tanzania, en una asociación innovadora entre la MGE, la MAPE y el Gobierno, el apoyo de la MGE a la MAPE refleja una mayor responsabilidad hacia los ciudadanos: allí, las empresas adoptan el papel de «residentes de Tanzania y apoyan las campañas del programa gubernamental de formalización».

Ampliación del debate: intercambiamos opiniones

¿Cómo incorporamos al debate a todas las partes interesadas, en particular a la MAPE y a aquellas personas que operan y llevan a la práctica soluciones sobre el terreno?

¿Cómo podemos cambiar la mentalidad de los Gobiernos y abrirles los ojos a la variedad de opciones y oportunidades que existen en la MAPE? ¿Cómo nos movilizamos y generamos voluntad política y cómo nos enfrentamos a la corrupción y a las personas que se resisten al cambio?

¿Cómo enmarcamos las responsabilidades de las empresas de MGE, reconociéndolas como entidades lucrativas y, a la vez, como entidades con responsabilidad social?

4.2 Mejora de nuestros conocimientos sobre la MAPE

El problema	La oportunidad
La falta de conocimientos sobre la MAPE, sus dificultades, posibilidades y soluciones obstaculiza las políticas y prácticas efectivas.	Reunir a profesionales, personas locales e investigadores ofrece la oportunidad de intercambiar conocimientos, pero debe combinarse con investigación para subsanar las carencias de información importante.

Los escasos conocimientos que se tienen de la MAPE a nivel nacional hacen que sea difícil demostrar su potencial económico y las condiciones en las que se consigue. Pero, si no se muestran las ventajas de un sector de la MAPE formalizado y lucrativo, es difícil favorecer las políticas más adecuadas y propicias que adoptan el Gobierno y las empresas. Hay pocos países que hayan analizado exhaustivamente su población de la MAPE y la conozcan bien. Por otro lado, la gente que trabaja sobre el terreno tiene vastos conocimientos sobre lo que funciona y lo que no, pero estos conocimientos rara vez se registran, reflejan o difunden públicamente. La marginalización y la informalidad implican que solo una mínima parte de los conocimientos provenientes de las propias comunidades de la MAPE llegue a los responsables de la toma de decisiones y tenga influencia sobre ellos. Esta situación dificulta la evaluación de la relevancia y viabilidad de las intervenciones propuestas.

Ampliación del debate: intercambiamos opiniones

¿Qué información sobre la MAPE es la que más se necesita como base para las políticas y prácticas efectivas?

¿Cómo puede esta información empoderar no solo a los responsables políticos sino también a las propias comunidades de la MAPE y a las personas que trabajan sobre el terreno?

¿Cómo podemos reflejar las diversas realidades de la MAPE, incluyendo la informal y la delictiva además de la formal?

¿Cómo podemos incentivar a todas las partes interesadas para que generen y usen la información pertinente?

4.3 Amplificación de las voces de la MAPE

El problema	La oportunidad
A pesar de años de intentos de «mejorar» la MAPE, el sector sigue sin tener voces efectivas ni espacios equitativos de toma de decisiones.	Unas voces más fuertes de la MAPE pueden garantizar que el cambio refleje las realidades y prioridades de desarrollo locales

La MAPE necesita una voz efectiva en los círculos donde se toman las decisiones, pero los mineros «ilegales» o «informales» carecen de la legitimidad, credibilidad y confianza para unirse a la mesa de negociaciones. A menudo, la MAPE está mal organizada y dispersa por lugares remotos, lo que imposibilita logísticamente su participación. Además, la MAPE es extraordinariamente diversa (y está muy determinada por cada contexto específico), así que no hay ningún organismo que realmente pueda representar por sí solo toda la amplia variedad de prioridades del sector. De hecho, podría decirse que una de las primeras dificultades de entablar un diálogo consistiría en llegar a un acuerdo sobre los términos que utilizamos para hablar de la MAPE (véase el recuadro «Definición de la legalidad para entablar un debate mundial»).

Definición de la legalidad para entablar un debate mundial

Un debate mundial sobre la formalización requiere la adopción de una definición práctica de los términos básicos «informal», «ilegal» y «delictivo». Estas palabras suelen usarse indistintamente, pero cada una de ellas arroja una luz diferente sobre las intenciones de los mineros. Utilizar la terminología correcta puede ayudar a cuestionar las suposiciones incorrectas sobre los motivos por los que la gente lleva a cabo actividades de minería y cómo lo hacen.

Formal: gente que opera con autorización legal

Informal: gente que opera sin autorización legal

Ilegal: subconjunto de mineros informales en aquellos países en los que la legislación estipula que toda la MAPE informal opera al margen de la ley

Observación: entre la formalidad y la informalidad hay todo un espectro al que pertenece una gran cantidad de gente que o bien se encuentra en proceso de formalización u opera de conformidad a la ley (y, por lo tanto, «dentro» del marco de la ley). A pesar de que, a efectos de esta diferenciación terminológica, se les considere «informales», es importante reconocer las buenas intenciones y las acciones positivas de estas personas.

Delictivo: gente que opera con *mens rea* (intención delictiva) de infringir la ley

Ampliación del debate: intercambiamos opiniones

¿Es útil la tipología anterior para la MAPE formal, informal y delictiva? ¿Hasta qué punto son importantes las palabras que usamos para incorporar a la MAPE en el diálogo?

¿Cómo podemos asegurarnos de que las voces de la MAPE no solo se unan a la mesa de negociaciones sino que también representen la diversidad de la MAPE (mujeres, niños, emigrantes, cabecillas de bandas, terratenientes, etc.)? ¿Cómo podemos conseguir que las voces de la MAPE formal e informal se consideren participantes legítimos?

Los pueblos indígenas del mundo entero, que forman un grupo diverso y complejo, consiguieron reunirse y adoptar una postura internacional común, que les confirió fuerza y legitimidad en el diálogo. ¿Cómo podría la MAPE reproducir esta trayectoria?

4.4 Eliminación de la vulnerabilidad

El problema	La oportunidad
A menudo se pasan por alto la extrema vulnerabilidad y las dependencias que existen en la MAPE.	Las iniciativas destinadas específicamente a la mejora de las formas de vida podrían ayudar a eliminar los problemas de vulnerabilidad de la MAPE.

Rara vez se considera a la MAPE una forma de vida legítima, al contrario que la agricultura, la pesca y la silvicultura. De hecho, recibe mucho menos apoyo del Gobierno y de la sociedad civil. Sin embargo, el grado de pobreza y vulnerabilidad del sector exige que se considere no solamente como un subconjunto de la minería, sino como un tema de desarrollo/forma de vida rural de gran importancia e incluso podría añadirse que como un problema que atañe a las relaciones empresa-comunidad. Uno de los primeros pasos consiste en combatir el trabajo infantil y los trabajos forzados de las mujeres. Como describió uno de nuestros interesados, esto «devolvería a la comunidad su tejido social». También es importante garantizar una protección laboral adecuada para los excavadores, temporeros y otros trabajadores, incluidos los emigrantes. Las oportunidades de una forma de vida alternativa pueden resultarles atractivas a las personas más vulnerables, pero esta estrategia debe tener en cuenta (y a menudo sustituir) las dependencias existentes, entre ellas la corrupción, la criminalidad y la explotación, así como los incentivos: complementar los ingresos provenientes de la agricultura, crear puestos de trabajo para los jóvenes y dar respuesta a las crisis económicas y desastres naturales. Los programas de «paisajes sostenibles» podrían suponer una manera de lograr mejoras de la MAPE a largo plazo, al analizar cómo se utilizan los recursos naturales (minerales, suelos, agua, biodiversidad, etc.) para fomentar un crecimiento ecológico e inclusivo y dar respuesta a las realidades e incentivos rurales.

Ampliación del debate: intercambiamos opiniones

¿Qué sabemos sobre cómo combatir la vulnerabilidad de la MAPE? ¿Qué acciones están realizándose en este ámbito y con qué grado de éxito?

¿Cómo pueden las asociaciones MGE-MAPE-Gobierno asumir la tarea de mejorar las formas de vida y reducir la vulnerabilidad?

¿Qué ofrecen al sector de la MAPE las nuevas tendencias de «paisajes sostenibles» y «crecimiento ecológico e inclusivo»?

4.5 Consolidación de los derechos sobre los minerales: una oportunidad de gobernanza e inversión

El problema	La oportunidad
Los medios legales de acceso a los recursos de la tierra y los minerales suelen pasar por alto a la MAPE: no reconocen su potencial económico e invalidan los acuerdos culturales y sociales en materia de tierras.	Un acceso seguro a los recursos y una mejor gobernanza podrían convertirse en un fuerte incentivo para la inversión y el desarrollo de un mercado para una MAPE más responsable.

Se considera que la MAPE no tiene la misma importancia económica que la MGE, a pesar de las pruebas que demuestran que la MAPE puede reducir más la pobreza al diversificar las actividades de subsistencia que puede realizar la población rural pobre (Gamu, J. *et al.*, 2015). De hecho, un gran porcentaje de nuestros entrevistados dijo que el potencial económico del sector está gravemente infravalorado. Para explotar este potencial es fundamental que haya un marco propicio para que el Gobierno regule y fomente la inversión en los diferentes subsectores. Un método para hacerlo sería mediante un programa de adquisición subvencionado por el Gobierno. Por ejemplo, en Etiopía el Gobierno no solo ha establecido áreas exclusivas para la MAPE, sino que también desempeña un papel importante en el abastecimiento. La transparencia de su cadena de suministro permite que los mineros artesanales consigan un buen precio por su mercancía.

Es fundamental garantizar el acceso a la tierra y más específicamente a los recursos naturales. Generalmente la tierra se concede a la MGE sin tener en cuenta a los mineros locales activos, ya sea intencionadamente o no. La falta de información sobre las comunidades de la MAPE va acompañada de unos datos geológicos insuficientes, así que los mineros artesanales tienen (o reciben) tierra a cuyas áreas mineras rara vez pueden acceder. En Colombia y en Perú se han desarrollado modelos que permiten que los titulares de MGE subcontraten a mineros a pequeña escala sin asumir responsabilidades ambientales o sociales, lo cual podría ofrecer una oportunidad de colaboración. Los diferentes yacimientos y métodos de extracción pueden ofrecer diferentes vías para que participe la MAPE. También alargar el plazo de las licencias de exploración y explotación de minerales de la MAPE, de tal forma que se equiparen mejor a las que se conceden a la MGE, crearía oportunidades de inversión y crecimiento.

El desarrollo del mercado para la MAPE no puede ser efectivo únicamente con la certificación y rastreabilidad orientadas al consumidor. Cualquier enfoque que se centre en los operarios mejor organizados y con mejores recursos de la MAPE debe ir acompañado por un enfoque que entienda las dependencias y proteja a los más vulnerables. En última instancia, la mejora de la MAPE requiere una respuesta que esté a la vez basada en los derechos y en el mercado.

Ampliación del debate: intercambiamos opiniones

¿Es real la competencia de la MGE y la MAPE por los recursos, o hay complementariedades y sinergias que deban explorarse?

¿Qué lecciones pueden aprenderse de Colombia y Perú sobre la repartición de los recursos minerales de las concesiones de MGE? ¿Debe la MGE desempeñar un papel en el fomento del acceso a la tierra mediante la formalización?

¿Qué sabemos sobre los éxitos y los reveses de los programas de adquisición de oro subvencionados por el Estado?

¿Cómo podemos mejorar los mecanismos de rastreabilidad y certificación para que incluyan a las personas más vulnerables?

4.6 Nuevas lecciones sobre la formalización

El problema	La oportunidad
La formalización de la MAPE no siempre ha ayudado a explotar los potenciales de desarrollo del sector.	Reconocer el continuo que existe entre la formalidad y la informalidad de la MAPE podría fomentar innovaciones y mejoras en las campañas de formalización.

Los responsables políticos, profesionales de desarrollo e investigadores comparten un deseo cada vez mayor de saber qué funciona y qué no en la formalización. Es un hecho aceptado que los enfoques lineales y jerárquicos de una o dos partes interesadas no funcionan de forma individual. También está claro que, a no ser que podamos distinguir entre actividades legales, delictivas e informales, será difícil llegar a un acuerdo sobre el propósito de la formalización y la manera adecuada de avanzar. La deficiente distinción entre MAPE y MGE que se hace en el marco jurídico de la mayoría de los países hace especialmente difícil que la MAPE cumpla la ley. Asimismo, las confusas definiciones de «legal», «ilegal», «formal» e «informal» que se utilizan por todo el mundo impiden que las partes interesadas de la MAPE participen en el diálogo y las acciones colaborativas. La corrupción que se da en el sector también puede ir en contra de la formalización, ya que los políticos locales y terratenientes, entre otros, reciben sobornos provenientes de actividades informales y delictivas. Un estudio reciente de las campañas de formalización de Colombia describía unas políticas más satisfactorias en las que las comunidades locales y la MAPE participan en la definición del proceso, la MGE se implica con la subcontratación, las iniciativas de comercio ético crean oportunidades de mercado y las iniciativas mundiales (como el Convenio de Minamata y las directrices de la OCDE sobre cadenas de suministro) empujan al Gobierno nacional a mejorar el sector (Echavarría, 2015).

Ampliación del debate: intercambiamos opiniones

¿Podemos acordar y promover una definición práctica de «formalidad», como la descrita en el recuadro que aparece más arriba?

¿Cómo deberían cambiar las políticas para reflejar un «continuo de formalidad» que reconozca que parte de la MAPE puede, por ejemplo, operar dentro de la ley, incluso sin ser estrictamente formal; o que algunos aspectos potencialmente útiles de la formalización se generan desde dentro de la MAPE en lugar de ser impuestos desde fuera?

¿Qué ejemplos existen de formulación y aplicación de políticas de formalización que hayan tenido éxito?

4.7 Gestión de la migración y la seguridad

El problema	La oportunidad
La seguridad, la migración y la desestructuración social son, a la vez, la causa y el efecto de problemas sistémicos de la MAPE.	Incluir a los inmigrantes en las consultas de toma de decisiones supondría el reconocimiento de su pertenencia a la comunidad laboral y reforzaría la dinámica social.

La MAPE es un sector con una migración pronunciada. Algunas personas se ven atraídas hacia este sector por «fiebres del oro»; otras empujadas a él por la temporalidad, las crisis o la vulnerabilidad. Las inmigraciones pueden rasgar el tejido social de una comunidad, al igual que las operaciones de una mina. En algunos países, los cuerpos armados o de seguridad pública que se emplean para combatir la intrusión de inmigrantes son, de hecho, parte del problema. Ante la inmigración masiva y la ausencia del Estado de derecho, las empresas mineras sienten temor: temor por que se asesine a alguien, por que invadan sus obras o por que las acusen de contaminar el medio ambiente o causar daños a la sociedad. Un ejecutivo del sector de la minería nos dijo que esta amenaza es tan real que el riesgo de interactuar de forma positiva con la MAPE (lo que incluye a los inmigrantes) podría considerarse mayor al de no interactuar en absoluto. Sin embargo, parte de la MGE, está intentando reforzar su relación con las comunidades locales como método para gestionar la inmigración.

En muchos casos, a los trabajadores inmigrantes no se les ofrecen las mismas protecciones que a otras comunidades más estables y, por lo tanto, pueden ser muy vulnerables. En Surinam existe una manera singular de abordar la inmigración de la MAPE: allí, el Gobierno reconoce que los mineros inmigrantes son parte de la comunidad laboral de la zona, así que incluyen a representantes de estos grupos en sus decisiones sobre los fondos de desarrollo. El Gobierno considera que incluir a los inmigrantes en el diálogo acabará siendo una estrategia más satisfactoria para abordar las dificultades que plantea la inmigración de la MAPE. En Perú los inmigrantes han formado sus propias organizaciones de la MAPE, que los representan en su interacción con las empresas mineras.

Ampliación del debate: intercambiamos opiniones

¿De qué soluciones disponen las empresas para hacer frente a las amenazas inmediatas de seguridad que plantean los grandes flujos de inmigración?

¿Cómo podría una política de inclusión (como las mencionadas de Surinam y Perú), en lugar de una política de exclusión, ayudar a reducir o mitigar las amenazas y riesgos de la inmigración de la MAPE?

¿Qué lecciones pueden aprenderse de otras comunidades migratorias, como las de pastores o temporeros, para mejorar el sector de la MAPE?

5. Reflexiones finales

En el apartado anterior hemos presentado nuestra visión de los temas que consideramos prioritarios tras las entrevistas y análisis que realizamos. Durante el taller de visión estratégica, pediremos a los participantes que nos indiquen si alguno de estos temas debe eliminarse de la lista y si debe añadirse algún otro.

Nuestra intención consiste en elaborar un esquema de los temas acordados que sirva de marco efectivo para el diálogo en diferentes lugares del mundo. Además, un marco como este facilitará el intercambio de lecciones aprendidas sobre las principales dificultades y soluciones a las que se enfrenta el sector de la MAPE en su conjunto, a la vez que garantiza que el programa y el diálogo estén, en última instancia, determinados a nivel local.

Nuestros objetivos generales son:

1. Generar confianza entre la MAPE, la MGE y el Gobierno, a fin de facilitar la creación conjunta y equitativa de soluciones que puedan mejorar la sostenibilidad de las prácticas de extracción de oro y contribuir a las formas de vida de la MAPE
2. Fortalecer la legitimidad del proceso de diálogo y, al hacerlo, garantizar que todos los grupos de interesados se comprometan al cambio y adopten las soluciones identificadas

En el taller de visión estratégica intentaremos:

- Desarrollar capital social entre los principales impulsores del cambio de todos los grupos de interesados
- Cuestionar las posturas actuales y fomentar un aprendizaje compartido
- Iniciar nuevas colaboraciones entre los distintos grupos de interesados
- Diseñar la serie de debates de tal forma que se garanticen la máxima adopción y participación posibles

Bibliografía

- BUXTON, A.: *MMSD+10: Reflecting on a decade of mining and sustainable development*. Londres (Reino Unido): IIED, 2012.
- DAVIS, R. y FRANKS, D.: «Costs of Company-Community Conflict in the Extractive Sector». *Corporate Social Responsibility Initiative Report No. 66*. Cambridge (EE. UU.): Harvard Kennedy School, 2014.
- GAMU, J.; LE BILLON, P. y SPIEGEL, S.: «Extractive industries and poverty: A review of recent findings and linkage mechanisms». *The Extractive Industries and Society* 2(1) 162–176, 2015.
- ECHAVARRÍA, C.: «What is legal?». *Formalising artisanal and small-scale mining in Colombia*. Londres (Reino Unido): IIED, 2014.

Notes

Notes

En los últimos seis meses, el IIED ha hablado con 37 personas del mundo de la extracción de oro (entre ellas representantes de la minería artesanal y a pequeña escala o MAPE, la minería a gran escala o MGE, la sociedad civil y los Gobiernos) para buscar rutas que lleven a un sector de la minería más inclusivo y responsable, que fomente unas mejores funciones, relaciones y responsabilidad de las partes interesadas, a fin de garantizar unas formas de vida y un rendimiento económico sostenibles. Este informe se basa en dichas conversaciones para presentar los temas claves que facilitan o dificultan que la MAPE consiga un desarrollo sostenible, así como para indicar que una mejor relación entre los distintos grupos de interesados puede solucionar las dificultades que se presentan. El presente informe se ha diseñado como marco de debate para un «taller de visión estratégica» que tiene como objetivo elaborar un programa de debates nacionales multilaterales con los que transformar con eficacia el sector de la MAPE.



Event
Materials

Mercados sostenibles

Keywords:

Minería artesanal y a pequeña escala (MAPE), diálogo, por una minería inclusiva y responsable, informalidad



International Institute for Environment and Development
80-86 Gray's Inn Road, London WC1X 8NH, Reino Unido
Tel: +44 (0)20 3463 7399
Fax: +44 (0)20 3514 9055
email: info@iied.org
www.iied.org

Funded by:



Esta investigación fue financiada por UKAid del gobierno del Reino Unido, aunque las opiniones expresadas no reflejan necesariamente las del gobierno del Reino Unido.