

Estándar de Entrada al Mercado para Productores Artesanales y de Pequeña Escala de Oro y Metales Preciosos Asociados

Términos de Referencia

Nota: La denominación “Estándar de Entrada en el Mercado” es un título de trabajo. Antes del anuncio del estándar, el nombre puede (o no puede) ser cambiado a un término que mejor describa el instrumento.

Introducción

En los últimos años se han visto la aparición de un amplio cuerpo de marcos aplicables a estaño, tungsteno, tantalio (minerales 3T) y oro proveniente de zonas de conflicto y alto riesgo. La Debida Diligencia de la OCDE (DDG), Sección 1502 de la Ley Dodd-Frank y la reciente Regulación de Minería de Conflicto de la Unión Europea fomenta o exige a los actores downstream que comprendan y “reduzcan el riesgo” de su cadena de suministro, además de desarrollar procesos de cumplimiento y protocolos para la implementación de sistemas de debida diligencia y cadena de custodia o trazabilidad.

Las cadenas de suministro de minerales 3T tienen "cuellos de botella" relativamente claros en la interfaz de los segmentos de los actores upstream y downstream de las cadenas de suministro, por ejemplo, las fundiciones. La cadena de suministro de oro, sin embargo, particularmente de la Minería Artesanal y de Pequeña Escala (MAPE), es muy compleja, sin claros "cuellos de botella" determinados por la tecnología (el refinado hasta cierto punto puede lograrse sin una instalación industrial). El oro de la MAPE suele ser transformado varias veces en su camino de la mina al mercado. Dado el alto valor del oro, las redes de compra en algunos lugares han instigado al comercio indocumentado, si no ilícito. A pesar de las presiones de la debida diligencia de los compradores, existen actualmente pocos mercados de oro de la MAPE para los cuales existan suficientes incentivos o conocimiento de alternativas para superar su situación actual.

Cadenas de suministro complejas requieren procesos complejos de debida diligencia, los cuales son actualmente costosos. La situación se ve exacerbada por los riesgos legales y reputacionales derivados del abastecimiento de minas legítimas, pero aun predominantemente de minería artesanal y de pequeña escala informal. Por lo tanto, muchos actores downstream de la cadena de suministro se han vuelto reacios a obtener oro de la MAPE o aceptarlo en su cadena de suministro. Sin embargo, la respuesta lógica de muchas empresas para evitar la compra de oro de la MAPE ha sido marginalizar aún más el sector MAPE, lo que lo convierte en presa fácil para los actores de la cadena de suministro ilegal.

En respuesta a este crítico desafío, la Alianza para la Minería Responsable (ARM) y RESOLVE, con el apoyo financiero inicial de la Alianza Europea para Minerales Responsables (EPRM), buscan desarrollar - bajo términos de “open source” - el Estándar de Entrada al Mercado (MES), el cual permitiría que la MAPE esté en conformidad con la OCDE para hacer entrega de oro en cadenas de

suministro legales en una etapa mucho más temprana en su desarrollo. El MES pretende servir como un instrumento para la MAPE y la industria para demostrar elegibilidad para vender y conseguir oro en conformidad con la DDG de la OCDE y las legislaciones u otras normas y las iniciativas de abastecimiento que se derivan de y se alinean con la DDG. El MES tiene además la intención de responder a los retos reputacionales y las oportunidades de mercado de las cadenas de suministro responsables.

Evaluación de necesidades para el Estándar de Entrada al Mercado

Alineados con los requisitos de Debida Diligencia e inherentes a los mismos, la mayoría de los esquemas de estándares para la industria que promueven cumplimiento con un abastecimiento responsable comienzan desde la fase final de la cadena de suministro. Con excepción de los mejores estándares de desempeño (por ejemplo, Fairmined o Fairtrade específicos para la minería de oro de la MAPE, o RJC para todos los segmentos del sector minero) y una serie de esquemas privados y cerrados de cadena de suministros, no existen estándares para la MAPE con alcance global que operativice el abastecimiento responsable de oro en la fase inicial de la cadena de suministro.

La MAPE produce entre 15-20% del suministro mundial de oro extraído y emplea a aproximadamente 15 millones de personas en todo el mundo. Aunque probablemente la mayor parte de este oro es producido por mineros artesanales no involucrados o afectados por conflictos, sólo una pequeña fracción de los productores de la MAPE puede demostrar de manera proactiva su conformidad con las expectativas de la DDG. Los productores de la MAPE dependen del compromiso voluntario de los actores downstream responsables de llevar a cabo esa debida diligencia y, sin embargo, incurrir en costosas y largas cargas administrativas, asociadas con la participación en procesos de debida diligencia que varían de un cliente a otro. Aunque productores comprometidos de la MAPE han expresado su aspiración de vender en cadenas de suministros legales, los productores que no están cubiertos por los esfuerzos de la debida diligencia del sector downstream sólo pueden vender en cadenas de suministro informales, a menudo controladas por redes ilícitas. Estos vínculos han sido ampliamente reportados y han atraído la atención de la sociedad civil internacional y las redes diplomáticas. Esta visibilidad ha disminuido la voluntad de parte de actores downstream para involucrarse con los mineros artesanales de oro. Además, el costo de la debida diligencia en regiones remotas de la MAPE es alto y un factor de impedimento adicional para muchos operadores de la cadena de suministro de oro para comprometerse con la MAPE y para obtener oro producido por esta fuente.

Al mismo tiempo, existe un creciente consenso en torno a la importancia y el valor de la mitigación del riesgo -a través del mejoramiento progresivo- en lugar de evitar el riesgo total. LBMA, CFSI y la OCDE advierten que la identificación del riesgo no debe resultar en la discontinuación de una relación (a excepción de unos cuantos riesgos no mitigables) sino que debe resultar en esfuerzos para planificar y monitorear los mejoramientos. Esto se asocia también con una creciente sensación de que la debida diligencia y los esfuerzos de abastecimiento deben contribuir al mejoramiento y la generación de impactos positivos sobre el terreno y la implementación de las "Medidas Sugeridas para crear oportunidades económicas y de desarrollo para los mineros artesanales y a pequeña escala" enumeradas en el Apéndice al Suplemento sobre Oro de la DDG de la OCDE. En este contexto, los actores downstream de la cadena de suministro han expresado interés en contar con un instrumento que permita involucrarse con la MAPE en el punto en que se puedan mitigar los

riesgos enumerados en el DDG de la OCDE, lo que permite un resultado positivo de la Debida Diligencia y abre posibilidades de su inclusión en las cadenas de suministro legales, al mismo tiempo que también recoge una línea base para apoyar la gestión de riesgos en curso.

Los aspectos anteriores proporcionan una certeza razonable de que el desarrollo del MES responde a una necesidad conjunta de los actores upstream y downstream de la cadena de suministro con buena probabilidad de amplia aceptación. Esta necesidad es confirmada por varias exitosas iniciativas de cadenas de suministro, pero los esfuerzos para elevar estas iniciativas a un estándar generalmente aplicable todavía no han progresado mucho más allá de las expresiones de intención.

Objetivo

El esquema del MES tiene como objetivo facilitar la participación de la industria aurífera downstream con los productores de oro de la MAPE en el punto en el que los riesgos enumerados en el Suplemento sobre el Oro de la Guía de la OCDE son mitigables. La intención general del estándar es promover el desarrollo social, ambiental y económico sostenible del sector de la MAPE, aprovechando el cumplimiento demostrable con los requisitos de la Debida Diligencia como un instrumento para generar un impacto positivo en el desarrollo de los productores de oro de la MAPE.

El MES espera ser una herramienta principalmente para los mineros, para capacitarlos en la comprensión y el cumplimiento con las expectativas del mercado y las necesidades de debida diligencia. Para lograr esto, hay una necesidad de tener un lenguaje claro y sencillo, y un formato que apoye a la clara comunicación y facilidad en el uso, proporcionando así una ruta para lograr mejoramientos.

Alcance y características previstas de la norma

El MES es un estándar para **los productores de oro de la MAPE**. La adhesión al MES permitirá a los productores de la MAPE demostrar su capacidad para suministrar oro a los compradores operando en conformidad con el Marco de Cinco Pasos para la Guía de la Debida Diligencia de la OCDE basada en Riesgos en la Cadena de Suministro de Minerales.

El MES está abierto a **todas las estructuras organizativas de los productores de la MAPE** (individuales, asociativas, cooperativas o corporativas, así como grupos heterogéneos de los mismos, incluyendo agregadores/acopiadores involucrados en el caso de "grupos basados en la cadena de suministro"). Será aplicable a la gran diversidad de formas organizativas abarcadas por la definición de la MAPE en el DDG de la OCDE. Los productores de la MAPE que aseguren el cumplimiento del MES serán responsables de implementar un mecanismo de control interno apropiado. El alcance organizativo del MES puede extenderse a agregadores locales o nacionales, si ellos pueden asegurar que sus proveedores hacia arriba de la cadena están cubiertos por adecuados mecanismos de control interno y sistemas de gestión.

Los productores y los compradores downstream serán **libres de elegir y aplicar los esquemas de cadena de custodia o de trazabilidad** de su elección.

El MES tiene la intención de tener un **alcance global**. En alineación con la DDG de la OCDE, se hará un especial énfasis en los riesgos que prevalecen en las zonas de conflicto y de alto riesgo.

Sin embargo, los principios y los requisitos del estándar serán universalmente aplicables en cualquier contexto de la MAPE.

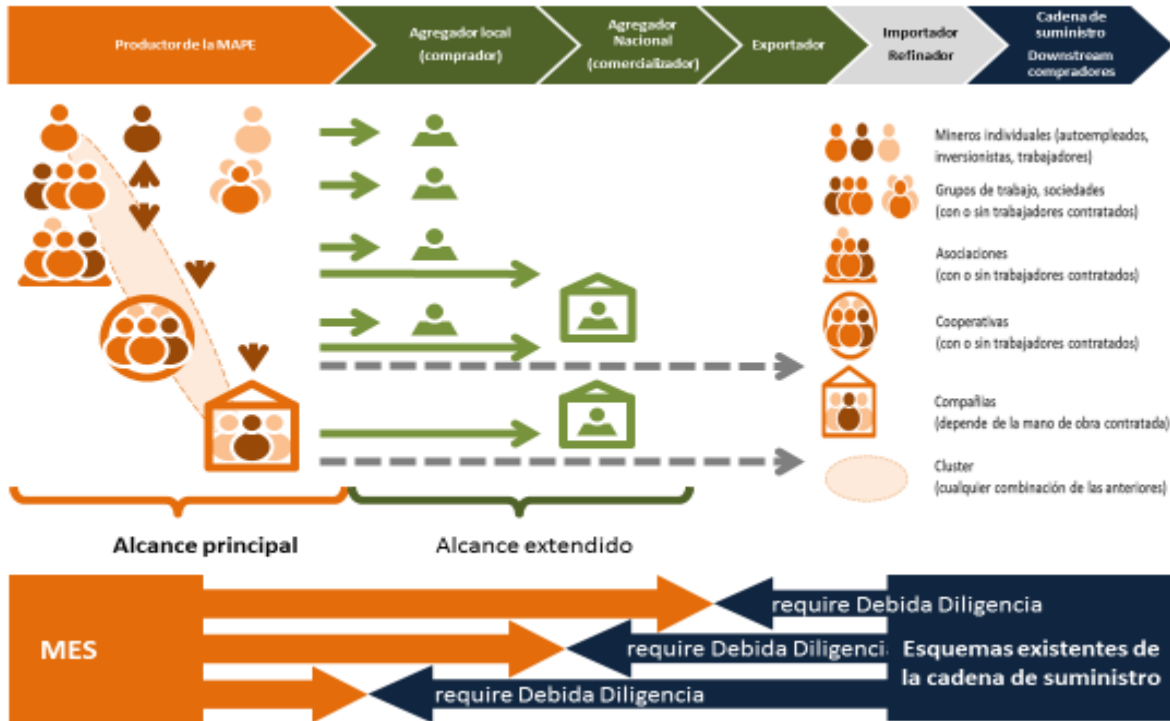


Figura: Alcance propuesto del MES

El esquema del MES está destinado a ser accesible a todas **las estructuras de productores de la MAPE no sujetas a riesgos que requieran desvinculación de las cadenas** de acuerdo con la DDG de la OCDE. El alcance incluye a todos los **mineros artesanales y de pequeña escala** independientemente de su estado de formalización actual (es decir, la informalidad es un riesgo mitigable, ya que puede ser mitigado por la formalización). Como un estándar global, el MES contribuirá al cumplimiento progresivo de las leyes nacionales obligatorias, pero como medida práctica no incorporará directamente ningún regímenes regulatorios o legales específicos.

Se prevé que los **critérios de cumplimiento se basarán en el Marco de los Cinco Pasos de la OCDE**. El cumplimiento del Estándar MES no debe reflejarse en los criterios de aprobación / reprobación (con la excepción de que deben estar ausentes de los riesgos identificados por la OCDE como que requieran desvinculación de la cadena). Pero si por 1) sistemas de gestión establecidos, 2) evaluaciones de riesgos emprendidas, 3) riesgos mitigados, 4) resultados auditados, y 5) el progreso reportado.

El MES será un **estándar de desempeño progresivo** para los productores de oro de la MAPE. La aplicación constante del Marco de los Cinco Pasos permitirá a los productores de oro de la MAPE entrar en el esquema del estándar en el punto en donde los riesgos que requieren desvinculación de la cadena están ausentes y mitigar progresivamente las existencias de los riesgos mitigables hasta el punto en que los productores cumplen con los estándares de mejores prácticas y con los objetivos de sostenibilidad social, ambiental y económica.

El desarrollo de la versión 1 del MES comenzará a cubrir los riesgos más críticos y, eventualmente, aún no podría cubrir toda la trayectoria de evolución de los productores de la MAPE hacia el cumplimiento de las mejores prácticas. El futuro de desarrollo del MES podrá o podría cerrar esta brecha.

El MES capacitará a los mineros para **identificar los riesgos** y buscar apoyo en las compañías downstream para abordarlos. También da a ambas partes un medio de comunicar su sentido relativo de **prioridad**.

Con el fin de dar cabida a la gran variedad de configuraciones de productores, los marcos legales, los modelos de abastecimiento, las políticas corporativas de los actores downstream de la cadena de suministro, etc., el MES se desarrollará desde el principio bajo términos de licencia **Open Source**, como "*Creative Commons Attribution Share-Alike 4.0*".¹

Open Source implica que puede coexistir muchas **formas no exclusivas de determinar la conformidad del estándar**; esquemas de aseguramiento de las iniciativas de la cadena de suministro pueden coexistir bajo el MES con los procedimientos de debida diligencia de los operadores de la cadena de suministro, los organismos de certificación, etc. Open Source también implica que otras organizaciones o iniciativas de la cadena de suministro **pueden personalizar el MES para sus necesidades y su contexto operativo** (es decir, las buenas prácticas en el desarrollo de open source, conocidas como creación de "ramas" o "bifurcaciones", por ejemplo, para incorporar estándares nacionales) y que tales ramas (o los elementos exitosos de los mismos) en cualquier momento pueden ser fusionados de nuevo en el cuerpo central del MES como parte del desarrollo futuro del estándar.

Riesgos potenciales o consecuencias no deseadas del MES y posibles medidas de mitigación

ARM y RESOLVE son conscientes de los siguientes riesgos potenciales y han identificado medidas de mitigación potenciales.

Riesgo de la carga de los costos por la debida diligencia a los productores de la MAPE: la Debida diligencia tiene un costo. El MES sólo puede contribuir a reducir este costo, no a eliminarlo. Los esquemas de aseguramiento (por iniciativa de la cadena de suministro, organismos de certificación o procedimientos patentados de los operadores de la cadena de suministro) tendrán que cubrir sus gastos. Para un producto con un precio de mercado claramente definido como el oro, los productores de la MAPE compiten con el suministro de oro de la minería a gran escala o el oro reciclado, lo que exigen esfuerzos de debida diligencia mucho menores.

- El MES necesita planificar y evitar el riesgo de imponer una carga injusta de implementar el MES únicamente a los productores de MAPE.
- Se prevé un enfoque basado en riesgo y un esquema de verificación del riesgo combinando primera, segunda y tercera partes.

¹ "CC-BY-SA": <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>

Riesgo de exclusión de los productores de la MAPE con riesgos mitigables: Para reducir riesgo de exposición, los actores downstream de la cadena de suministro pueden decidir abastecerse sólo de productores de la MAPE que ya han mitigado la mayoría de los riesgos mitigables (productores de la MAPE con niveles de desempeño cercanos a los estándares de mejores prácticas). Existe un riesgo de desvinculación que podría conducir a la marginación y exclusión de los productores de la MAPE cercanos al nivel de entrada, para quienes la inclusión y el apoyo son los más importantes.

- Se prevé que los Indicadores de Desempeño Clave para los productores de la MAPE se centren menos en los niveles de desempeño alcanzados, pero más fuertes en los esfuerzos y en el progreso hacia el logro de mejores niveles de desempeño.

Riesgo de la falta de la participación de la industria con empresas que tienen alto desempeño: Existe cierto riesgo de que la industria en general podría sentir que cumplir los criterios de entrada al mercado es "lo suficientemente bueno" y que no se necesita ninguna mejoría adicional.

- El MES es un instrumento para facilitar el compromiso B2B (business to business) entre la cadena de suministro downstream y upstream. No se prevé que el MES se convierta en un sello competitivo de cara al consumidor que promueve productos sobresalientes provenientes de la MAPE con mejores desempeños.

Conflictos de interés percibidos: ARM ha desarrollado y posee el Estándar Fairmined. El desarrollo del MES (para un grupo objetivo similar, en principio: los mineros de la MAPE), podría representar un conflicto de interés si ARM usa el MES para promover directamente a Fairmined a costa de otros programas o sistemas de certificación.

- El MES se desarrollará desde el principio bajo términos de licencias de Open Source. La licencia de open source CC-BY-SA permite a cualquiera usar el estándar y "*adaptar, mezclar, transformar y construir sobre el material para cualquier propósito, incluso comercialmente.*" Bajo términos de open source, no hay un "propietario de estándar" y por lo tanto ARM sólo actuará como "organización que mantiene el estándar".
- Se ha establecido un nivel adicional de gobernanza a través del Grupo Asesor del MES, dirigido por RESOLVE para equilibrar y mitigar cualquier orientación no intencional del Estándar hacia cualquier estándar propietario existente.²

Riesgo de mínimo impacto debido a la falta de recursos: A pesar del deseo de muchos mineros artesanales de mejorar sus prácticas y condiciones, existe el riesgo de que algunos mineros no tengan los recursos o capacidades para mejorar hasta el punto de alcanzar los criterios de nivel de entrada.

² Debido a que ISEAL requiere que una "organización de establecimiento de estándares" asuma la responsabilidad de las consultas, el lanzamiento, la publicación, el punto de contacto y otros elementos del mantenimiento de un estándar (y debido a que el Grupo Asesor del MES no es una organización legal), ARM ha asumido esta responsabilidad. Existe por lo tanto un requisito técnico que la junta de ARM debe aprobar el Estándar que emerge del Grupo Asesor del MES y del Comité del Estándar del MES; Sin embargo, la junta de ARM no puede hacer ninguna enmienda sustancial y unilateral sin consultar con el Grupo Asesor o con el Comité del Estándar.

- Según los términos de open source del MES, no existen barreras para su incorporación (y adaptación cuando sea necesario) en cualquier programa de apoyo al productor apoyado o llevado a cabo por actores multilaterales, bilaterales, no gubernamentales o privados.
- El esquema combinado previsto de verificación de los riesgos de primera, segunda y tercera tiene por objeto reducir los costos de aseguramiento para los productores de la MAPE, así permanecen recursos disponibles para los mejoramientos.
- En muchos casos, los precios y términos de comercialización de la venta de oro en cadenas de suministro formales son más favorables en comparación con los precios y los términos de venta en condiciones informales, generando recursos adicionales que pueden invertirse en el mejoramiento continuo.

Se deberán identificar y abordar otros posibles riesgos y consecuencias imprevistas durante el desarrollo del MES.

Proceso de desarrollo estándar y cronograma

El proceso de desarrollo Estándar seguirá los procedimientos de establecimientos de estándares de ARM (versión 3.0, publicado en <http://www.responsiblemines.org/nuestro-trabajo/estandares-y-certificacion/gobernanza-de-los-estandares/>). Estos procedimientos están alineados con el Código de Buenas Prácticas de ISEAL para el Establecimiento de Estándares Sociales y Ambientales.

El diseño del proceso de desarrollo del estándar tiene como objetivo anunciar una versión de trabajo del Estándar lo antes posible. Para ello, y sobre la base de la experiencia adquirida con el desarrollo del Estándar Cero de ARM, el proceso de desarrollo del Estándar se acompaña de un programa paralelo de pruebas piloto en el terreno (como parte del proyecto CAPAZ implementado en Colombia). Comentarios de las pruebas piloto se considera parte del proceso de consulta.

A menos que resulte imposible llegar a un consenso, el proceso de desarrollo del estándar para la versión 1 del MES se basará en una sola ronda de consulta pública. Una segunda ronda de consultas (y posibles rondas adicionales según sea necesario) formarán parte de una revisión del estándar para la versión 2, cuya finalización se prevé que sea no más de dos años después del anuncio de la versión 1.

Investigación	Inicio	Trabajo de Comité		Trabajo de Comité		Anuncio	
	↑	Consulta				↓	
Pilotaje (en paralelo)							
Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4
2017				2018			



RESOLVE



Los detalles específicos de estos Términos de Referencia, particularmente el alcance y las características del estándar están sujetos a cambios que el Comité del Estándar MES y el Grupo Asesor del MES consideren apropiado.

Contacto

Comentarios o sugerencias con respecto a estos Términos de Referencia pueden ser enviados en cualquier momento por correo electrónico a ARM (standards@minasresponsables.org) o RESOLVE (tkennedy@resolv.org).