



Principios para una adecuada coexistencia entre titulares y no titulares mineros

Alianza por la Minería Responsable - ARM

Versión Final 28 de septiembre de 2020

Introducción

La minería artesanal y de pequeña escala (en adelante, MAPE) tiene una historia antigua en regiones donde las condiciones geológicas existían para que la actividad se desarrollara y, por lo tanto, ha sido ejercida tradicionalmente por comunidades rurales como actividad económica principal o como parte de sistemas productivos diversificados.

Durante las dos décadas pasadas se ha visto un incremento significativo en la cantidad de personas que se dedican a la MAPE, partiendo de una estimación de 13 millones de mineros en 1999 y llegando a dimensiones hoy día inusitadas con aproximadamente 40 millones de personas que trabajan en este ejercicio y más de 100 millones encuentran en actividades de la MAPE su principal medio de subsistencia (PACT & ARM, 2018).

Con la anterior situación descrita basada en el incremento de “usuarios” de recursos limitados (depósitos minerales y áreas para titulación), los principios de coexistencia minera ganan importancia para evitar, o por lo menos minimizar, conflictos causados por el uso de recursos y por la potencial exclusión de la MAPE.

Estos conflictos por el acceso a recursos no son exclusivos en el sector de la MAPE, esto ocurre en otros sectores económicos y ámbitos, por ejemplo, el tema de la pesca, el acceso a recursos hídricos y los derechos de propiedad de la tierra ligados a la agricultura y la ganadería. Se puede decir que hay toda una literatura académica basada en conflictos y formas de cooperación colectiva sobre los Recursos Naturales de Uso Común (RUC) derivada de los pioneros conceptos, teorías y estudios de caso de Elinor Ostrom (et.al., 2011), la cual fue premio Nobel de Economía en 2009.

Por su parte, la MAPE es un sector que ha presenciado una alta competencia por los recursos, y además es una actividad económica que en general se ha desarrollado en contextos de informalidad económica, con altos índices de comercio y empleo informal, en países que muchas veces no reconocen su existencia y tradición. De tal manera, no sorprende que la MAPE no se diferencie significativamente de otros sectores económicos.

La informalidad predominante se puede explicar, además del contexto, por la ausencia de políticas y normativas diferenciales que reconozcan las realidades del sector, lo que ha creado barreras para la formalización, como por ejemplo requisitos excesivos para el licenciamiento ambiental, entre otras (Echavarría et.al., 2014). También ha faltado un acompañamiento integral de las autoridades a los mineros y mineras quienes usualmente desconocen los engorrosos procedimientos administrativos, leyes y decretos, y no tienen acceso a financiamiento para los estudios y licencias requeridas, les falta capacidad organizativa y empresarial y no tienen alternativas de asesoría técnica para cumplir la normativa minera y ejercer su actividad de manera legal.



Al mismo tiempo, durante los últimos 20 años muchos países han otorgado concesiones a empresas mineras de mediana o gran escala, a particulares o a exploradores “juniors”, generalmente foráneas, sin tener en cuenta la presencia de la MAPE tradicional en esas áreas. Esta situación ha generado fuertes conflictos y competencia por los recursos mineros en algunos territorios, al confrontarse los derechos contractuales de empresas legales, con los derechos consuetudinarios de las comunidades rurales con los derechos económicos y sociales (derecho al trabajo, por ejemplo) que reclama la MAPE por estar ejerciendo la actividad de modo artesanal en el territorio tradicional, y que ahora está “en disputa”. También en contextos como el del Perú, el desarrollo de la gran minería a partir del cambio tecnológico a tajo abierto provoca el abandono de minas en filones donde los mineros MAPE se involucran extensamente.

A partir de ello, al evidenciarse un aumento significativo en el uso de acuerdos de coexistencia minera y al dar una posibilidad real de desarrollo de la MAPE en condiciones de regularización minera¹ en áreas ya tituladas, se hace necesario identificar estas prácticas y aprender de las lecciones de su implementación para mitigar los conflictos ya mencionados entre la minería titulada y la minería no titulada (principalmente artesanal y de pequeña escala, formal e informal), con el fin de proponer **unos principios y lineamientos básicos que puedan orientar la relación entre las partes mencionadas** a partir de la generación de beneficios colectivos territoriales, que sirva como marco de referencia para la implementación de acuerdos justos, incluyentes y basados en principios del desarrollo sostenible. Esto se plantea a partir de la posición que tiene la Alianza por la Minería Responsable al respecto, derivada de su experiencia de trabajo directo con la MAPE en países como Colombia, Perú, Honduras, Burkina Faso, y de la revisión de literatura.

1 En este posicionamiento se usará el termino irregular en lugar de ilegal o informal para hacer referencia a mineros y mineras que no cuentan con algún tipo de autorización para explotar un yacimiento minero. Esto porque el término “ilegal” se puede entender como un calificativo despectivo hacia este tipo de minería y el termino informal abarca más que el derecho minero, es decir, incluye aspectos de cumplimientos en materia económica, seguridad y salud en el trabajo, ambiental, entre otras.



Medidas para la transformación de conflictos entre la minería industrial titulada y la MAPE legítima

Los escenarios en donde concurre simultáneamente la actividad de la minería no titulada con la minería titulada en una misma área minera, han generado la implementación de diferentes prácticas por parte de la MAPE y las empresas mineras industriales con el apoyo de la institucionalidad pública y algunas veces privada (principalmente ONGs). El objetivo principal para la empresa titular es reducir la conflictividad con los mineros y la comunidad previniendo bloqueos parciales o totales de la actividad minera; para la comunidad se trata de mitigar impactos negativos al ambiente; por su parte, para los mineros y mineras de la MAPE significa tener derecho a trabajar y permanecer en sus territorios tradicionales; y para la institucionalidad es evitar la violación a los derechos humanos, promover el fomento del sector y prevenir los problemas de orden público.

En 1990 en Venezuela, el gobierno otorgó derechos de exploración y explotación para el depósito de Las Cristinas a la empresa canadiense Placer Dome. Para abrir la nueva mina, la empresa tuvo que reasentar aproximadamente a 2.800 pequeños mineros, pero no hubo una compensación ya que no se les ofrecieron nuevas áreas de explotación ni otras actividades económicas. Cuando los representantes del gobierno abandonaron el lugar, los mineros regresaron y reanudaron las operaciones, lo cual provocó tensiones entre los actores. Frente a la posibilidad de malestar social, la empresa inicialmente siguió la vía de **'acomodación pasiva'**, otorgando a los mineros **libre acceso a ciertas áreas**. Luego, se cambió a una fase de **'participación constructiva'**, **ofreciendo asistencia técnica**. Los mineros crearon un **comité representativo** que comenzó a incorporar **mejores métodos de extracción** y a **reducir el uso del mercurio**. Finalmente, se establecieron relaciones armoniosas con los mineros y las comunidades vecinas, que llegaron a jugar el papel de fuerza estabilizadora y evitaron que nuevos mineros en pequeña escala trabajaran la concesión (Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo, 2007).

I. Políticas que buscan que los mineros y las mineras sin título dejen de ejercer su actividad dentro del área otorgada a la gran minería

Generalmente el primer paso de esta medida es evaluar la capacidad de la empresa titular para absorber la mano de obra que podrían ofrecer estos mineros mediante contratos laborales o convirtiéndolos en sus operadores. Una vez se ha descartado la anterior medida, se aplican prácticas de reasentamiento o de compensación, que buscan reubicar a los mineros y las mineras en un área libre conservando la vocación minera o donde puedan realizar otro tipo de actividad económica. Si bien el reasentamiento involucra medidas de compensación, hay casos en los que la medida para hacer salir a los mineros y las mineras del área titulada es mediante pagos en dinero o en especie, lo que ha derivado en resultados poco efectivos en el largo plazo porque el dinero recibido no ha generado una fuente de ingresos estable. Por ello, esta estrategia se está utilizando cada vez menos, unido al hecho de que crea incentivos para que mineros y mineras que no son locales lleguen buscando beneficiarse de la coyuntura, lo que agrava la situación social de los territorios.

II. Políticas de desalojo y exclusión de los mineros y las mineras de la MAPE del área otorgada



En estas prácticas se desplaza a los mineros y las mineras de las zonas de trabajo sin darles posibilidades de continuar ejerciendo sus actividades en otra área, ni mediar compensaciones o formas alternativas de empleo.

Estos procesos de desalojo se presentan en varios escenarios: a- Con anuencia del Estado y el involucramiento de la fuerza pública y privada; b- Mediante la acción de grupos armados ilegales. Este tipo de política, que no toma en cuenta la legitimidad de la minería no titulada, fomenta la violencia en los territorios, evidenciando casos en los que, incluso, hay pérdida de vidas humanas (Saade, 2013), que en realidad no pueden dimensionarse debido a la ausencia de un censo que identifique a los mineros y las mineras que preexistían en las zonas.

La empresa sudafricana Abosso Goldfields Limited, en Ghana, quería evitar conflictos con los mineros y las mineras de la MAPE y desarrolló un enfoque para resolver problemas y encontrar soluciones de compromiso. Esto se logró a partir de la formación de **un comité** compuesto por representantes de la empresa, de la MAPE, de los líderes locales y de otros actores clave, donde se acordaron las áreas en las que los mineros y las mineras podrían ser activos. La compañía les expidió una **tarjeta de identificación** como instrumento de control y para evitar que otros mineros entraran al área desde el exterior. También puso a disposición **herramientas** a los mineros y las mineras y los **entrenó** para extraer oro más fácil sin uso de mercurio y con prácticas más seguras (Aubynn, 2009). La empresa además contrató directamente a algunos de los mineros. Otros unieron sus fuerzas, creando **sub-empresas** y prestando ciertos servicios a la empresa principal. A pesar de todos los aspectos positivos de este ejemplo, a medida que el precio del oro aumentaba, las áreas con depósitos residuales también se volvieron interesantes para la empresa, por lo que la compañía decidió enviar a los mineros y las mineras de la MAPE lejos de estas áreas, llegando casi a un modelo de desalojo (Aubynn, 2009).

III. Prácticas que promueven la coexistencia entre mineros titulares y no titulares donde ambas partes obtienen cierto tipo de beneficios

Estas iniciativas deben analizarse con cierto cuidado, porque como ocurren en las prácticas enunciadas anteriormente, dada la escasa capacidad de negociación de los mineros y las mineras de la MAPE, estos pueden enfrentarse a asumir reglas abusivas de trabajo, relacionadas con un derecho de comercialización exclusivo del titular, quien es el que determina el precio a pagar y la calidad del mineral que está comprando. También se ven cláusulas en relación con los periodos del mes en los que los mineros y las mineras pueden explotar, las zonas donde pueden hacerlo y las obligaciones que asumirá cada parte en la relación.

Sin embargo, a pesar de las dificultades, este tipo de medidas han evidenciado los mayores éxitos de la coexistencia minera, y dejan las lecciones aprendidas para adoptar futuros modelos más equitativos, justos y legítimos. Ello, a partir de un aumento en la capacidad de negociación de los mineros sin título, y en la medida en la que el titular pueda comprometerse a financiar, socializar y acompañar el proceso de regularización y formalización minera.



ALIANZA POR LA MINERÍA RESPONSABLE

En este sentido, la Alianza por la Minería Responsable promueve, en primer lugar, el **acceso equitativo a títulos** para la MAPE atendiendo a sus capacidades financieras y técnicas; sin embargo, cuando esto no sea posible por las dinámicas de titularidad o regularización en los territorios, vemos la **coexistencia** en la misma área minera entre titulares y no titulares en condiciones favorables para las partes como oportunidad para transformar la relación de conflicto en una relación de convivencia y colaboración pacífica. Trabajamos por lograr modelos de negocio de mutuo beneficio (que combina capital y conocimiento técnico con profesionalización de trabajadores y generación de trabajo decente). Para ello, se requiere facilitar la creación de la confianza entre las partes, mediante el diálogo y la transparencia, como se verá posteriormente en este documento.

En Malí, después de que una mina de AngloGold y IAMGold comenzó a operar en 1997, para compensar a las comunidades locales las empresas mineras introdujeron un proyecto con varios objetivos: ayudar a los mineros y las mineras artesanales, promover el desarrollo de la comunidad y diversificar la economía local. Las actividades comenzaron con una **consulta pública con grupos tradicionales y ONG locales** para identificar los grupos objetivos y los socios potenciales. En el ámbito de la minería, esto se tradujo en la creación de la **Cooperativa Minera Sadiola** y un programa de **asistencia técnica** para los mineros. En el ámbito comunitario, derivó en la creación de un **fondo de desarrollo comunitario** y se logró apoyo para una escuela, un centro de atención de salud y un centro educativo para adultos. El trabajo ambiental incluyó el **mejoramiento de los recintos mineros** mediante la plantación de árboles frutales. El proyecto también respaldó a **pequeñas empresas** y, especialmente, se dio apoyo a las **mujeres**. (Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo, 2007).

Ahora, para establecer si uno u otro acuerdo es adecuado para la transformación de conflictos por el uso del subsuelo, es necesario analizar si ofrece las garantías necesarias para las partes involucradas. Esto significa generar acuerdos y contratos desarrollados de manera conjunta, con reglas de juego claras y veedores objetivos dentro del proceso. También es importante preguntarse si los acuerdos son compatibles con los valores y las formas tradicionales de vida que han tenido los mineros, si las nuevas formas de empleo realmente son sostenibles en el tiempo y si se suplen las necesidades de las familias. Finalmente, hay que definir cuál es el acompañamiento en el proceso de adaptación de los distintos tipos de mineros según el acuerdo generado con el titular, y quién es responsable de brindarlo. A continuación, se darán elementos que ayuden a responder estas preguntas para el caso de los acuerdos de coexistencia minera.

Ejemplos de regulaciones sobre coexistencia

La legislación alrededor de la coexistencia entre minería artesanal y de pequeña escala y minería a mediana y gran escala en el mundo resulta ser diversa, sin que existan variables uniformes, aunque sí similares. Estas regulaciones responden a tradiciones mineras y normativas propias de cada país, por lo que a continuación se exponen los ejemplos de algunos países de América Latina y África, no sin antes precisar que estas regulaciones han sucedido, en muchas ocasiones, de manera posterior a que en la práctica las empresas y la MAPE se hayan visto obligadas a coexistir.



GHANA

Respecto de la coexistencia de la MAPE con la gran minería, la ley de Ghana prohibía registrar a un minero MAPE en una concesión minera a gran escala, ya que la agenda del gobierno para el sector era erradicar la MAPE y promover la expansión del desarrollo minero a gran escala, fomentado principalmente por la llegada de empresas provenientes de China. Unos años más tarde la minería de pequeña escala fue prohibida por completo (Aubynn, 2009), lo que impidió que la ley consagrara mecanismos de coexistencia con una actividad MAPE entonces ilegal en el país. Lo anterior se presentó en un Estado que buscaba atraer inversión extranjera, dando preferencia a las grandes empresas en la concesión de áreas “libres”, y otorgando derechos absolutos al titular minero sobre el suelo y el subsuelo (WRM, 2015).

Esta prohibición se levantó en diciembre de 2018 en razón de la alta conflictividad que generó, ya que se estaba vetando el acceso a una actividad tradicional practicada por cerca de 200.000 personas que dependen directa e indirectamente de la MAPE.

A los mineros y las mineras que tenían una concesión antes de la prohibición, se les permitió volver a ser activos en áreas designadas, pero enfrentaron el reto de que son escasas las áreas libres y las que antes ocupaban ya habían sido otorgadas a otras empresas. Desde entonces el gobierno de Ghana optó por un modelo que promueve la coexistencia, a partir de disposiciones que facilitan la transferencia de derechos mineros a la pequeña minería, así como beneficios tributarios a las empresas mineras a gran escala que contraten o apoyen a la MAPE (McQuileken & Hilson, 2016). Evidentemente el gobierno de Ghana ha ido reconociendo a la MAPE como una actividad importante por su contribución social y económica al desarrollo de las comunidades locales y la economía nacional, y en lugar de excluirla ha tomado un enfoque progresivo y nacionalista en favor de la regularización y formalización de la MAPE. Es así como la legislación consagra que las licencias para la minería de pequeña escala solo serán otorgadas a ciudadanos ghaneses mayores de 18 años (McQuilken & Hilson, 2016).

Ahora bien, persisten retos pese a los cambios insertados, que no han permitido evidenciar mejoras suficientes para el sector. La principal barrera para la formalización es la falta de acceso a la tierra y a la titulación por parte de los mineros y las mineras de la MAPE. Ahora que el gobierno quiere impulsar mecanismos de regularización y coexistencia minera para la pequeña minería, existe mucha desconfianza por parte del sector hacia las intenciones gubernamentales. En este sentido, y partiendo de la voluntad de las diversas partes interesadas, se plantea la necesidad de construir procesos participativos de diálogo en los que la MAPE sea tenida en cuenta en la planificación y regulación futura del sector, integrando las iniciativas ya existentes (por ejemplo del Banco Mundial, del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Solidaridad, ARM, IIED, entre otras, que han reivindicado la legitimidad histórica de la MAPE en Ghana (McQuileken & Hilson, 2016).

BURKINA FASO

Sobre las leyes mineras de Burkina Faso es escasa la información respecto de la MAPE y su coexistencia con la gran minería. En primer lugar, el Código de Minas se expidió apenas en 1997, y se enfocó en proporcionar una apertura económica al sector privado, dándole un derecho de preferencia a la gran minería. A pesar de que la MAPE en Burkina Faso era en esta época mayormente una actividad tradicional y estacional que podía llegar a emplear más de 150.000 personas por año, el Código de Minas no incluyó medidas políticas para proteger y priorizar procesos de regularización y formalización viables (Jaques, Zida, Billa, Greffié, &



Thomassin, 2006). Hoy, la población de mineros y mineras activos sobrepasa el millón de personas (Effigys, 2018).

Para 2003 se modifica el Código de Minas de 1997, y nuevamente en el 2015 se reforma trayendo consigo una mayor regulación por parte del Estado a las empresas industriales. Este código introduce obligaciones en materia laboral, como la preferencia de la mano de obra local calificada, lo que obliga a los titulares a proporcionar formación profesional a directivos locales miembros de la MAPE (Dorin, 2015).

Si una parte de la minería artesanal y a pequeña escala se practica de manera comunitaria, muchos mineros migran de un sitio minero al otro según la producción de los sitios y los rumores en el sector. Sus prácticas y valores hacen parte de costumbres y conocimientos que son heredadas de padres y abuelos, y forman parte de medios de vida tradicionales arraigados en la cultura, a los cuales se mezclan técnicas más recientes como el uso de mercurio y cianuro que permitieron la expansión de la actividad a nuevos tipos de yacimientos y el aumento significativo de los ingresos. Bajo estas circunstancias, la definición de mano de obra calificada desconoce el contexto tradicional en el que se dan estas prácticas, ignora el conocimiento tradicional de los mineros y las mineras, quienes pese a ser mineros de oficio, son subvalorados por no tener ningún tipo de formación y certificación técnica que les avale.

Esta legislación no regula formas de coexistencia minera específicas, salvo la disposición de empleabilidad que podría ser utilizada para tal fin. Una de las principales novedades del Código de Minas es la creación de una nueva regalía del 1% de los ingresos de las minas industriales, la cual estaría dedicada en un 100% al desarrollo rural en la zona de impacto de las operaciones mineras. Estos fondos pueden ser utilizados para el desarrollo de la MAPE legal con buenas prácticas incluso en casos de coexistencia minera, pero la decisión de su uso pertenece a la colectividad local.

Al otorgarle un derecho de preferencia a la gran empresa, el Código tampoco resuelve aquella situación en la que mineros formales que trabajan en áreas de explotación artesanal pueden perder su permiso de explotación si una gran minera decide presentar una solicitud sobre su área dejando al minero y a la minera de la MAPE en condiciones aún más vulnerables al tener que negociar con la empresa el acceso a su mina.

Estas disposiciones normativas excluyentes para con la MAPE responden a modelos extractivos globales que enfocan las intenciones del gobierno en promover la apertura a la inversión extranjera como una alternativa para el fortalecimiento de su economía. La priorización de la gran industria, en desmedro de la minería tradicional, dificulta el surgimiento de modelos de coexistencia incluyentes, justos y viables porque las empresas tienen libertad para la toma de decisiones, y prefieren excluir a la MAPE por la alta conflictividad con la que perciben al sector, y porque no existe un tercero imparcial que pueda ejercer una mediación.

NICARAGUA

Para el caso de Nicaragua, el Decreto 119 de 2001 sobre Exploración y Explotación de Minas, ha dispuesto que los mineros y las mineras artesanales que se encuentren ejerciendo la actividad minera antes del otorgamiento de la concesión, tendrán derecho a explotar el 1% de las áreas una vez estén adjudicadas, siempre que medie acuerdo con el titular y sin que esa autorización para continuar trabajando implique un derecho de preferencia en favor del minero artesanal. En adición a lo anterior, este decreto establece que una vez terminada la concesión, el área quedará libre y tendrán derecho preferencial para solicitar una nueva



titulación los mineros y las mineras artesanales que hubieran estado ejerciendo su actividad en ese lugar. De manera similar, en la legislación peruana, la preferencia la tiene inicialmente el minero y la minera de la MAPE, siempre y cuando el área se encuentre libre.

Nicaragua ofrece un mecanismo de participación importante para la defensa de los intereses y derechos de la MAPE. La Ley 475 de 2003, denominada la Ley de Participación Ciudadana, determina cuáles son los mecanismos de participación que tienen a disposición las comunidades al momento del diseño y la implementación de políticas públicas y actividades administrativas que se realicen sobre un territorio que, como la gran minería, impliquen cambios en las actividades económicas, sociales o políticas. En estos casos las entidades estatales competentes del ámbito nacional, autónomo y local, deben realizar consultas a la ciudadanía para realizar actividades de gran minería minera.

En este sentido, la legislación nicaragüense representa retos y oportunidades para la MAPE. La normativa se queda corta al afirmar que para la explotación de los mineros y las mineras artesanales del 1% del área concesionada se requiere acuerdo con el titular. Al no establecer condiciones para este acuerdo, podría caerse en situaciones de discrecionalidad por parte del concesionario, lo que afectaría la explotación por parte de los mineros y las mineras. Sin embargo, el hecho de que la ley establezca esta disposición representa un derecho para la MAPE que podría exigirse por otros medios administrativos o judiciales. Además, es un derecho complementario al derecho de preferencia que se consagra sobre las áreas libres y a la participación ciudadana, que, al realizar una interpretación integral sobre ello, se convierte en un modelo garantista para escuchar y alinear las expectativas y las necesidades de la pequeña minería dentro del contexto territorial en el caso de la llegada de una gran empresa.

ECUADOR

La Ley de minería (Ley 45 de 2009) se refiere a la coexistencia entre la gran y la pequeña minería en los siguientes aspectos.

En cuanto a la participación ciudadana en concesiones mineras, se tiene el derecho a la consulta de una manera similar a como ocurre en Nicaragua, a pesar de lo anterior, este proceso puede concluir en un rechazo de la actividad minera, caso en el cual será el Ministro Sectorial el encargado de dar paso al proyecto o no, teniendo en cuenta razones objetivas.

Por otra parte, la misma ley prohíbe expresamente en el artículo 97 la internación, refiriéndose a la acción de extraer minerales en una concesión ajena sin permiso del titular, de manera que, dado el caso, este último tendría derecho a que se le pague el valor de los minerales extraídos. Además, la ley en mención y el Reglamento del Régimen Especial de Pequeña Minería disponen que la minería artesanal no podrá afectar los derechos de un concesionario minero con título vigente. Sin embargo, por medio de contratos, permite que el concesionario, el operador o el subcontratista puedan autorizar la realización de trabajos de minería artesanal, contratos que son regulados y aprobados por el Ministerio Sectorial.

En estos contratos, se debe estipular expresamente la responsabilidad socio ambiental, así como un conjunto de factores referidos a la participación estatal, laboral, tributaria, de seguridad minera y de mediación y el arbitraje para la resolución de conflictos del nivel contractual, de acuerdo con lo estipulado en la ley y por el Ministerio Sectorial. En caso de resultar un conflicto por algún abuso o incumplimiento y no se hubiesen



establecido mecanismos para la resolución del mismo, será la Agencia de Regulación y Control la encargada de pronunciarse al respecto, ya sea de oficio o a petición de la parte interesada.

En este orden de ideas, puede observarse que la legislación se ha ocupado de regular los casos de coexistencia minera, determinando acuerdos contractuales de los cuales se derivan obligaciones para las partes, ya sean mineros y mineras con titularidad de pequeña o gran escala, o mineros y mineras artesanales, todo esto bajo la supervisión de la entidad correspondiente, con el fin de evitar posibles abusos en dichos contratos. No obstante, estas disposiciones pueden quedarse cortas a la hora de proteger los derechos de los mineros y las mineras de la MAPE, toda vez que los contratos o acuerdos pueden quedarse solo en la voluntad de los titulares. De allí, que sea importante garantizar el acceso a la tierra para la explotación y un rol más activo de la institucionalidad en la mediación para la consecución de estos acuerdos.

COLOMBIA

En Colombia ocurrió que algunas de las áreas libres en las que explotaban tradicionalmente los mineros y las mineras de la MAPE fueron concesionadas a exploradores y a grandes empresas mineras. Por los numerosos conflictos que esto ha generado en los territorios mineros, el Estado colombiano ha desarrollado algunas figuras de regularización que facilitan la coexistencia minera.

En primer lugar, se tiene la figura de los **contratos de operación**, creados con el Código de Minas (Ley 685 de 2001). En este tipo de contrato, el titular minero asume la responsabilidad en el cumplimiento técnico (Plan de Trabajos y Obras PTO y permiso de explosivos), legal, ambiental, laboral, de salud, higiene minera y seguridad industrial de los mineros que operan bajo este tipo de contrato, por lo que el control y la fiscalización que hacen las autoridades mineras recae solo sobre el titular minero. Esto implica que éste debe asumir un rol importante en la socialización, acompañamiento y seguimiento a los mineros y las mineras contratistas sobre los compromisos asumidos ante la autoridad minera. Los contratos de operación han sido ampliamente utilizados en Colombia por empresas de mediana y gran escala que enfrentan conflictos con mineros y mineras de la MAPE dentro de sus áreas tituladas y por las cooperativas mineras para regular las actividades de sus propios miembros dentro del área de la cooperativa (Echavarría, 2015).

Aunque el contrato de operación con el titular es la ruta más rápida y económica que tienen los mineros y las mineras no regularizados en Colombia, al ser un contrato netamente privado, el poder de negociación está en la práctica del lado del titular quien define sus términos. En consecuencia, cuando se firma el contrato entre operarios con gran diferencia de tamaño, poder económico y organización jurídica y empresarial, pueden generarse condiciones desfavorables para los mineros y las mineras de la MAPE. Ello se refleja en la calidad del yacimiento otorgado, en aspectos comerciales como la obligación de vender el mineral aurífero al titular bajo condiciones no negociables y prebendas económicas por permitir explotar parte del yacimiento titulado.

Es importante mencionar que este tipo de contrato es muy común en América Latina, donde las conclusiones extraídas para Colombia son muy similares.



Estos contratos han ido migrando en su forma de funcionamiento. Uno de los casos más conocidos en Colombia, se evidenció en los municipios de Segovia y Remedios, donde existía un conflicto entre pequeños mineros y mineras, quienes efectuaban sus actividades de manera informal en inmediaciones del título de la empresa Frontino Gold Mines. La empresa Frontino comenzó ofreciéndoles a los mineros y las mineras de la MAPE una modalidad de contrato denominado “aval”, en el que les otorgaba autorización para trabajar en zonas en las que la empresa no estaba utilizando, mientras que los mineros y las mineras tendrían el compromiso de cumplir con todas las normas de seguridad y salud en el trabajo, y mejorar las condiciones técnicas de explotación. Además, los mineros y las mineras debían hacer inversiones para mejorar la parte técnica, y podían hacer su propio procesamiento del mineral, vendiendo al mejor postor el producto de su explotación (Echavarría, 2015). Esta iniciativa generó bienestar para los mineros y las mineras, quienes tuvieron una puerta de entrada a la formalidad y una motivación para hacerlo: podían trabajar legalmente y bajo condiciones justas.

No obstante, en 2010 la Frontino fue vendida a la empresa canadiense Gran Colombia Gold (GCG), quien respetó estos contratos hasta su finalización. Posteriormente, a través de la Iniciativa de Encadenamiento Productivo de la Pequeña Minería efectuó unos nuevos contratos con sus propias condiciones, en las que los mineros y las mineras debían tener un acuerdo de comercialización, en el que el mineral que extrajeran debía ser procesado y vendido a Gran Colombia. Según la cantidad de oro, se dividen las ganancias otorgándole cerca de un 50% al minero, utilizando el resto para pago de impuestos, regalías, costos de procesamiento, entre otros. Además, GCG se compromete a responder en los temas legales, sociales, ambientales, tributarios y por la seguridad de los mineros y las mineras (Gran Colombia Gold, 2018)*. Esta situación generó malestar por la ausencia de transparencia para determinar la calidad y la cantidad del mineral que se entregaba, que era determinada por la empresa y que, en comparación con las garantías bajo las que venían trabajando, no ha sido considerada satisfactoria para los mineros. A 2018, GCG había suscrito 41 contratos de operación, pero estas estrategias no han logrado eliminar la conflictividad en el territorio, ya que muchos mineros y mineras no han logrado ingresar a la formalidad y otros se encuentran inconformes con las cláusulas de contratación.

*Información tomada de la página web oficial de la empresa Gran Colombia Gold: <http://grancolombiagold.com.co/iniciativas-y-proyectos-muestra/>

Otra figura de coexistencia minera son los **subcontratos de formalización**, creados en la Ley 1658 de 2013 que prohíbe el uso y comercialización del mercurio en el país. Esta figura consagra que los titulares mineros, por voluntad, pueden decidir legalizar la pequeña minería que se desarrolla en sus áreas de trabajo a través de subcontratos, que tienen las siguientes características:

- Responsabilidades técnicas y ambientales independientes entre la MAPE y el titular. Esta división de responsabilidades es vista como positiva, porque debe implicar una fiscalización diferencial. La barrera que se identifica con este requisito es que estos instrumentos técnicos y ambientales vigentes aun exceden las capacidades financieras de la MAPE.
- La duración del subcontrato no puede ser inferior a 4 años, prorrogables por periodos iguales. Esta es otra barrera para el minero y la minera de la MAPE, ya que no justifica hacer una inversión en los instrumentos de regularización mencionados cuando el periodo de explotación es relativamente



corto, y cuando las autoridades pueden tardar mucho tiempo en otorgar las autorizaciones correspondientes.

- El subcontrato debe ser aprobado por la autoridad minera y registrado en el Registro Minero Nacional. En este sentido, que el subcontrato sea aprobado por la autoridad minera implica que se reduzcan las posibilidades de establecer cláusulas arbitrarias; y, además, el registro permite que el pequeño minero tenga una “garantía de oponibilidad”, esto es, que los derechos adquiridos con el subcontrato los puede hacer exigibles ante todo el mundo, por estar contenido en un registro público.
- Permite fijar una contraprestación en favor del titular por el uso del recurso minero, pero no establece topes.



Los subcontratos de formalización han sido utilizados por empresas como Continental Gold, que en el marco del proyecto de Buriticá, Antioquia ha sido pionera en celebrar desde 2014, varios subcontratos con al menos cinco asociaciones mineras, que benefician alrededor de 583 familias de la zona, como lo afirmó la empresa en un comunicado oficial de 2014 (Continental Gold, 2014).

No obstante, en este caso es importante mencionar que, pese a que los mineros y las mineras tenían en un principio libertad de procesamiento y comercialización de su mineral, el Esquema de Ordenamiento Territorial del municipio prohibía la instalación de plantas de procesamiento en las zonas donde se encontraban, lo que los fue obligando a venderle el mineral a Continental Gold para que este lo procesara. En este sentido, combinar estas cadenas de suministro ha generado inconformidades por parte de los mineros y las mineras, como se ha demostrado también en otros casos de referencia. Aunque en el 2018, Continental Gold se vio obligada a cancelar algunos de estos subcontratos, por encontrar irregularidades en una fiscalización realizada en compañía de la autoridad minera (El Mundo, 2018), la empresa afirma en su Informe de Sostenibilidad del 2019 estar comprometida con el proceso de formalización de pequeña minería.

En el año 2019, la empresa AngloGold Ashanti se unió a estas estrategias, suscribiendo varios subcontratos de formalización con mineros tradicionales y artesanales de la zona de incidencia del proyecto Gramalote. Estos subcontratos tendrán una duración inicial de 7 años, 3 años más que lo estipulado por la ley, los mineros y las mineras de la MAPE tendrán libertad e independencia para procesar y comercializar su mineral, y la empresa ha decidido asumir el costo de los instrumentos técnicos independientes con los que deban contar estos mineros y mineras tradicionales para formalizar su actividad. Además, la AngloGold en compañía de la administración departamental se comprometió a construir una planta de beneficio comunitaria de oro, como un compromiso con la formalización, las comunidades y las cadenas de suministro limpias (Semana Sostenible, 2019).

Estos subcontratos tienen la ventaja que permiten el desarrollo de mayor equidad en las relaciones entre la MAPE y las operaciones a gran escala, dado que hay una repartición de las obligaciones y el Estado es veedor del proceso. Ni en el contrato de operación ni en el subcontrato de formalización existe la cesión del título ni la división material del mismo. Esto implica que el titular debe supervisar que las condiciones del subcontrato se cumplan.

Ahora bien, para impulsar procesos de regularización y formalización eficientes se ha precisado de un enfoque diferencial que responda a las necesidades particulares de contexto y capacidades de la MAPE. En Colombia, ello pretende ser resuelto por la ley 1955 de 2019 – Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 – en la que se consagran dos figuras importantes: la licencia ambiental temporal para la formalización minera, con términos de referencia diferenciales para la elaboración de los estudios de impacto ambiental, y los requisitos diferenciales para el otorgamiento de contratos de concesión para la pequeña minería y las comunidades étnicas.

PERÚ

Para el caso de Perú, los conflictos de convivencia entre MAPE han sido más frecuentes con la mediana minería y en gran medida con la misma pequeña minería y minería artesanal formalizada con inversiones



ALIANZA POR LA
MINERÍA RESPONSABLE

económicas considerables. La Ley General de Minería, promulgada en 1992, no reconoció la existencia de la minería artesanal. En el año 2002 se expidió la Ley 27651 denominada Ley de formalización y promoción de la Pequeña Minería y la Minería Artesanal (Alianza por la Minería Responsable, 2009), que dio paso a caracterizar los principales aspectos de la Pequeño Productor Minero y Productor Minero Artesanal desde aspectos ambientales, económicos y sociales. Adicional a esto, la Ley contempla un procedimiento específico para el proceso de formalización, en lo que se destaca un acompañamiento por parte del Estado a través de las Direcciones Regionales de Energía y Minas, además de cumplir su función como mediadores entre los mineros artesanales y quienes sean titulares del derecho minero, en caso de concurrencia de ambos en las mismas áreas.

Para facilitar los procesos de ordenamiento de la MAPE se encuentra el artículo 16 de la ley 27651 que establece que:

“En áreas mineras catastradas debidamente tituladas en favor de mineros formales, el Ministerio de Minas asumirá un rol de intermediario para facilitar e impulsar la adopción de los mecanismos legales pertinentes para llegar al acuerdo de explotación, que contenga condiciones aceptables para ambas partes (Ley 27651, 2002)”.

Lo anterior concuerda con la Resolución Ministerial 343-EM/DM publicado el 01 de agosto de 2002 en el diario El Peruano, en la cual se dictamina que los mineros --artesanales tendrán derecho de preferencia sobre áreas que ocupen de manera pública y pacífica, pero se restringe este derecho sobre áreas que ya tengan titular de derecho minero.

Desde otro punto de vista, se encuentra que a partir del análisis del Decreto Legislativo 1336 -EM publicado el 5 de enero de 2017 por el Diario El Peruano, uno de los principales problemas para la formalización y que afecta la coexistencia de la MAPE con otros estratos mineros, es que se estima que el 93% de los mineros peruanos que se dedican a la minería artesanal no trabajan en concesiones propias, es decir, explotan sobre concesiones de terceros, los cuales no tienen la obligación de firmar contratos de cesión minera o de explotación con los mineros y las mineras en vía de formalización. Además, se han dado casos en los que los titulares deciden celebrar contratos de operación, pero a partir de cláusulas abusivas con los mineros MAPE, exigiendo una regalía excesiva para firmarles algún tipo de contrato.

Consecuentes con lo anterior, la mediana y gran minería optan por no firmar contratos con los mineros artesanales, dado que tienen la percepción de que, al hacerlo, incentivarían este tipo de prácticas, lo que llevaría a que otros mineros decidieran trasladarse a las inmediaciones de sus títulos y exigir los mismos beneficios que ya han obtenido los otros mineros. En este sentido, se tiene incluso que las empresas de la mediana y gran minería prefieren pagar las penalidades² por tener concesiones “ociosas” antes que firmar contratos de Cesión Minera o de Explotación por las razones indicadas anteriormente, ya que según el artículo 59° del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, las concesiones mineras pueden caducar por el no pago de los derechos de vigencia o de penalidad por 2 años consecutivos. Sin embargo, también observamos algunos pocos casos de buenas relaciones e incorporación de mineros en operaciones formales como de las empresas MARSÁ y Minera La Poderosa en la región de La Libertad, al norte de Lima.

² El Artículo 40° de la Ley General de Minería establece el castigo (denominado penalidad) por el no trabajo sobre la concesión minera.



ALIANZA POR LA MINERÍA RESPONSABLE

Pues bien, la barrera está dada: uno de los requisitos para la formalización del minero es que este sea titular de la concesión o tener suscrito algún contrato con el titular. Si el titular no desea firmar algún tipo de contrato con el minero, éste no podrá formalizarse. Culminado el proceso de formalización (que cesa su vigencia en 2020) y de no haber cumplido con la totalidad de los pasos de formalización establecidos en el Decreto Legislativo 1336, el minero no formalizado se convertirá en minero ilegal. Cabe agregar que se promovieron incentivos en favor de la titulación a través de la firma de estos contratos por parte de los mineros y las mineras; además, el Ministerio de Energía y Minas a través de la Dirección General de Formalización Minera se ha ofrecido a mediar entre los mineros y las mineras y los titulares para facilitar sus negociaciones, pero todos estos esfuerzos parecen inútiles. Para que haya coexistencia minera, se deberán establecer garantías legales tanto para el gran titular sobre sus temores en la coexistencia, como para los mineros y las mineras de la MAPE en la continuidad de su actividad.

En Perú, puntualmente en la zona de La Rinconada y Cerro Lunar, desde hacía más de 20 años existía un conflicto minero por la explotación de mineros y mineras artesanales informales y cooperativas en el título perteneciente a la Corporación Minera de Ananea S.A. donde no había logrado llegarse a un acuerdo.

En 2004, en el marco del Proyecto GAMA, iniciativa de cooperación bilateral entre los gobiernos de Suiza y Perú, se logró instaurar una mesa de negociación entre la empresa y las cooperativas, que finalizó en 2007 con una transferencia de acciones y derechos a estos mineros y mineras, generando una solución definitiva del conflicto. Entre los factores de éxito que se destacan en este proceso, se encuentra la mediación de un tercero interviniente imparcial, la negociación en espacios de respeto y conciliación, y la participación de diversos actores en el espacio, como, por ejemplo: institucionalidad, organizaciones sociales, comunidad, empresa, y la MAPE (García Larralde, Medina, & Priester, 2008).

HONDURAS

La legislación en Honduras para casos de coexistencia minera era casi inexistente, por lo que en la práctica se creaban figuras de correlación que las empresas adaptaban o se mantenían las relaciones conflictivas entre mineros y mineras en situación de informalidad y el titular. Una de las formas más prácticas para facilitar la coexistencia minera era la cesión de derechos mineros, pero ocurría que no había claridad sobre la operatividad de esta figura, que implicaba una transferencia no solo de derechos, sino también de obligaciones que en la mayoría de la MAPE no estaba en capacidad de asumir por su carente o débil capacidad técnica y financiera.

En el 2019, se aprobó el Reglamento Especial para la Minería Artesanal y la Pequeña Minería, cuya finalidad era otorgar garantías y disposiciones especiales para el ejercicio de la actividad. En este, además de referirse sobre el otorgamiento de licencias y permisos diferenciales, se dedica un capítulo especial para las relaciones contractuales de la gran minería con la pequeña minería. Se reconoce en este reglamento que: en primer lugar, la MAPE puede celebrar contratos de cesión o transferencia de derechos con la gran minería siempre que medie la autorización de la autoridad minera; en segundo lugar, se pueden celebrar contratos de operación de la gran minería con la MAPE siempre que se notifique a la autoridad minera y se establezcan



ALIANZA POR LA
MINERÍA RESPONSABLE

disposiciones expresas sobre responsabilidades ambientales, laborales, tributarias, de seguridad, entre otras, y el concesionario será responsable por las actividades de la MAPE; y, en tercer lugar, en una misma área se pueden concesionar derechos tanto a la MAPE como a la gran minería.

No obstante, esta reglamentación sigue siendo amplia y, pese a que existe aprobación previa de la autoridad minera, no establece límites que permitan proteger a la pequeña minería de cláusulas abusivas o acuerdos de comercialización injustos. La autoridad no cumple funciones veedoras ni de mediación, lo que deja estas acciones al arbitrio de la minería a gran escala.

Durante el 2017, la empresa minera Geomaque inició un proceso de cierre de su concesión minera en el municipio de Macuelizo, ubicado en la región de Santa Bárbara, Honduras. A partir de la terminación de la explotación industrial minera en Santa Bárbara, y debido a la falta de oportunidades económicas, **aproximadamente 200 mineros** de 7 a 9 comunidades aledañas a Macuelizo realizan actividades mineras de forma artesanal en las vetas de dicho sitio minero. Considerando el **interés de las comunidades** por continuar la búsqueda de oro de manera artesanal, Geomaque inició una valoración sobre la transferencia de la concesión a las comunidades a través de una **posible figura legal que se acordara** con las comunidades para que la explotación artesanal del sitio minero se llevara a cabo de manera social y ambientalmente responsable en el marco del cumplimiento de requerimientos de la legislación minera hondureña.

A solicitud de la Fundación Lundin, en mayo de 2017 la Alianza por la Minería Responsable visitó el sitio minero en Macuelizo y se realizaron diversos estudios socioeconómicos y de valoración de riesgos para diagnosticar la viabilidad territorial con miras a la formalización de mineros y mineras artesanales a través de una figura empresarial comunitaria o social. En esta visita, se llevó a cabo un proceso de socialización sobre los beneficios de una minería artesanal comunitaria y de los casos exitosos de la certificación de minería justa Fairmined en Latinoamérica, con el propósito de incentivar a los representantes de las comunidades a adoptar buenas prácticas mineras en favor de un desarrollo local sustentable.

Asimismo, se desarrolló una ruta que brindara una visión viable para alcanzar dicha meta que se ejecutó durante 2018 y 2019, teniendo como resultado la cesión de derechos mineros hacia la empresa comunitaria Minas y Cuevas. Este caso, pese a finalizar con éxito, reflejó los vacíos legislativos para realizar la cesión hacia la pequeña minería, ya que no existía ninguna disposición sobre la transferencia de obligaciones, por ejemplo, ambientales, o el cumplimiento de las mismas antes de efectuarse el cambio de titular, lo que exponía a que mineros y mineras de la MAPE asumiesen los pasivos de una gran empresa.



Algunas posiciones sobre coexistencia minera

Estándares internacionales de minería responsable, como el Estándar IRMA³ y los Principios de Minería de Oro Responsable establecidos por el World Gold Council, proponen como una buena práctica para la minería industrial incentivar su coexistencia con la MAPE a través de diferentes mecanismos, como por ejemplo: la generación de confianza, el acompañamiento en el camino a la formalización, así como la posibilidad de conectar la MAPE con mercados legales y realizar procesos de debida diligencia.

Lo anterior concuerda con lo que explica el Consejo Internacional de Minería y Metales (ICMM, por sus siglas en inglés), al afirmar que los mineros y las mineras artesanales y de pequeña escala son actores clave para la gran minería, por lo que sugiere que se propicien estrategias de articulación que puedan mejorar las condiciones para ambas partes.

En este sentido, propone diversos mecanismos para facilitar la coexistencia minera, tales como: propender por una formalización y regularización de la MAPE; emplear mineros y mineras provenientes de la minería artesanal o de pequeña escala; crear programas de asistencia técnica; usar métodos de planificación para el desarrollo comunitario; y diseñar estrategias y programas de resolución de conflictos a partir de la anticipación de las causas que pueden dar origen a los conflictos mineros. Estas estrategias pueden generar relaciones entre la MAPE y la gran minería más sólidas y fuertes, lo que se traduce, en última instancia, en mejoras en la calidad de vida, rendimientos económicos y proyecciones sociales de las partes involucradas (International Council on Mining and Metals, 2010)

Unido a lo anterior, Fabian Clausen, María Laura Barreto y Amir Attaran, en el texto *“Property Rights Theory and the Reform of Artisanal and Small-Scale Mining in Developing Countries”* (Clausen, 2011), afirman que para que la minería artesanal y de pequeña escala se convierta en un sector rentable y sostenible, es fundamental el diseño de sistemas de derechos de propiedad adecuados que permitan el establecimiento de acuerdos de distribución del territorio entre las grandes compañías extractivas y los pequeños operadores mineros que conduzcan a una coexistencia armónica y un aprovechamiento compartido y eficiente de los recursos.

ARM propone

Del análisis realizado se pueden generar las siguientes lecciones aprendidas que permiten, a su vez, identificar unos posibles principios rectores que ayuden a lograr modelos de coexistencia minera equitativos y justos, que es la precondition para una relación duradera y fructífera.

1. **Marcos regulatorios que otorguen garantías tanto a las empresas como a los y las mineras y que reconozcan la legitimidad de la MAPE.** Los Estados deben proporcionar una protección especial a la minería artesanal y tradicional, mediante el desarrollo de herramientas necesarias para reconocer su legitimidad histórica y permitir una existencia legal de su actividad en las áreas que tradicionalmente o ancestralmente han ocupado antes de permitir la titulación a otras empresas. El

3 Initiative for Responsible Mining Assurance www.responsiblemining.net



derecho de preferencia es una buena práctica, en la que los Estados a través de su legislación otorgan algún tipo de privilegio a la MAPE, por ejemplo, considerándolos como la primera opción a la hora de contratar. En los casos en los que las áreas ya se encuentren tituladas, es necesario establecer marcos regulatorios que promuevan unas relaciones justas entre las partes, es decir, el tiempo mínimo del acuerdo debe basarse en los análisis costo -beneficio reales de los compromisos que adquieren los mineros y las mineras y del tiempo de retorno de estas inversiones; es necesario contar con una división clara de obligaciones ambientales, sociales y técnicas, en las que cada parte asume según su capacidad técnica y financiera las condiciones de explotación. Además, estos marcos regulatorios deben definir estándares mínimos para los acuerdos de comercialización entre la minería industrial y la MAPE, garantizando posibilidades equitativas y transparentes de negociación.

2. **El diálogo y la consulta deben realizarse previamente a la fase de exploración de la empresa minera.** En esta etapa se deben involucrar otros actores, no solo la MAPE y la empresa, sino comunidad, organizaciones sociales, institucionalidad, donde todos reciban información clara y transparente sobre el objeto del proyecto, sus impactos y el manejo que la empresa espera implementar para evitar, mitigar, reducir o compensar riesgos, y con base en esto, puedan aportar su visión y conocimientos acerca del territorio. Esto permite además que la empresa pueda ir teniendo conocimiento de las expectativas sociales para su adaptación al territorio, lo que facilitaría incluir las necesidades de la MAPE en sus estrategias.
3. **Establecer criterios objetivos para determinar donde realmente la coexistencia es viable.** Algunas veces las condiciones geológicas de las zonas que se autorizan para ser trabajadas por los mineros y las mineras no titulares las convierten en riesgosas o pueden no ser económicamente viables por la baja cantidad de recurso aurífero o la dificultad para extraerlo y procesarlo. En consecuencia, es necesario que la autoridad minera evalúe estos criterios para que, una vez la empresa desarrolle sus estudios geológicos, pueda terminarse con éxito la viabilidad. Además, una vez se determinen las condiciones y acuerdos de la coexistencia con mineros y mineras de la MAPE, debe establecerse la necesidad de que las empresas puedan compartir información geológica sobre el terreno que aquellos explotarían, promoviendo una optimización de recursos.
4. **El Estado como veedor de relaciones de coexistencia.** En los procesos de regularización a través de figuras de coexistencia, el Estado no puede asumir una postura pasiva (al dejar que las cosas pasen como la voluntad de las partes lo decida) ni coercitiva o reactiva (usar la fuerza para permitir el ejercicio legítimo de un derecho). El Estado debe asumir un rol activo e imparcial, siendo veedor de las negociaciones, de los contratos y facilitando modelos de relación, más que de prescripción. Además, cumple un papel fundamental a la hora de generar confianza entre las partes por medio de las instituciones locales, lo que facilita claramente los procesos de diálogo. La decisión de regularizar la coexistencia minera en áreas ya tituladas, no debe quedar completamente a discrecionalidad de las empresas, el Estado debe dar garantías, criterios, beneficios y opciones para que la formalidad sea la única opción que se tenga tanto por la MAPE como por los titulares.



5. **Terceras partes intervinientes que son a su vez imparciales.** Los procesos de mediación y negociación mineros surten mayor efecto cuando hay terceras partes en el proceso, y cuando se hacen dichos procesos bajo la premisa de la existencia de marcos legales claros y precisos, o cuando se fortalece la institucionalidad y de paso se logra una amplia legitimidad de los actores involucrados. Se puede sugerir que es vital que miembros de la sociedad civil u Organizaciones No Gubernamentales locales o internacionales acompañen los procesos.
6. **Estos procesos requieren sensibilidad y paciencia.** Las empresas deben esforzarse por comprender las necesidades de los mineros y las mineras, ya que cuando se consolidan relaciones armoniosas se convierten en un ganar – ganar para la MAPE, porque puede ejercer su actividad desde la realidad, y para la empresa porque evita los conflictos y en algún momento puede considerar al sector de la MAPE como aliado natural de su negocio y de su propio funcionamiento.
7. **Acuerdos entre minería a gran escala y MAPE justos y equitativos** que deben considerar: extensiones de tiempo proporcionales a la inversión en dinero, en recursos y en sostenibilidad que hace la MAPE; libertad de procesamiento y comercialización para los mineros, pero bajo el acompañamiento para lograr una cadena de suministro transparente; acompañamiento y asesoría técnica; garantías de fiscalización para reducir las acciones de riesgo que puedan presentarse; división clara y expresa de responsabilidades ambientales, sociales, laborales, tributarias.
8. **Uso de estándares de sostenibilidad CRAFT y Fairmined como hoja de ruta:** los estándares elaborados por ARM y globalmente consultados con actores clave relacionados con la MAPE constituyen un marco de mejoramiento progresivo hecho a la medida de pequeña minería, fortaleciendo la legitimidad del proceso y facilitando el posterior acceso de la MAPE a mercados con valor añadido. El uso del Código CRAFT (www.craftmines.org) garantiza un cumplimiento de las Guías de Debida Diligencia de la OCDE para Cadenas de Suministro Responsables de Minerales en las Áreas de Conflicto o de Alto Riesgo, y el estándar Fairmined (www.fairmined.org) de mejores prácticas ofrece a la MAPE que decide certificarse la oportunidad de pertenecer a una elite de líderes globales del sector y vender su oro con un premio de hasta 4,000 USD sobre cada kg de oro.
9. **Incentivos para la MAPE en la coexistencia:** el principal incentivo es la formalidad, pero de este se derivan otros beneficios que se relacionan con mejores ingresos, trabajo en condiciones dignas, garantías para las familias, reducción del trabajo infantil minero, entre otros. Un incentivo muy importante que resulta de interés para ambas partes es la gestión de procesos de profesionalización de los mineros y las mineras de la MAPE.
10. **Incentivos para la minería a gran escala en la coexistencia:** existe un beneficio connatural a la coexistencia para la gran minería basado en la proyección de la responsabilidad social empresarial de la misma en el proceso de integración a la comunidad receptora. En adición a lo anterior, se amplían las posibilidades de reducción de la conflictividad en el territorio al que llega la empresa. En



ALIANZA POR LA
MINERÍA RESPONSABLE

otro sentido, los Estados pueden ofrecer incentivos tributarios a estas compañías para que permitan que mineros y mineras de la MAPE laboren en condiciones justas para las partes. También, la empresa que contrata a la MAPE está contando con una mano de obra que, aunque empírica, es valiosa por el conocimiento de la zona.

Estos principios, además de consolidar la posición de ARM, ofrecen un enfoque incluyente y equitativo para que las relaciones entre la minería artesanal y de pequeña escala y la gran minería se fortalezcan, atendiendo a las necesidades y expectativas de ambas partes. No obstante, lo primordial es que estas relaciones atiendan a la protección de la tradicionalidad de los mineros y las mineras de la MAPE, como una forma de conservar la diversidad de prácticas que se realizan y el papel tan importante que juega la minería en la economía familiar en los territorios. Esta protección es el principio de una relación justa al partir de la base del reconocimiento de la MAPE como un actor clave en las acciones públicas y empresariales.



Bibliografía

- Alianza por la Minería Responsable. (Diciembre de 2009). *Alianza por la Minería Responsable*. Recuperado el 25 de Mayo de 2019, de Políticas públicas para la MAPE en Perú: <http://www.responsiblemines.org/wp-content/uploads/2017/10/Pol%C3%ADticas-P%C3%BAblicas-Per%C3%BA-1.pdf>
- Alliance for Responsible Mining. (2017). Análisis de Barreras para la formalización minera en Perú.
- Aubynn, A. (2009). "Live and Let's live" - the relationship between artisanal/small-scale mining and large-scale miners in Ghana. *Resources Policy*, 64-70.
- Centro Humboldt. (julio de 2008). *Sistema Productivo Minería*. Managua. Recuperado el 06 de junio de 2019, de http://simas.org.ni/media/Sistema_Productivo_Mineria.pdf
- Clausen, F. B. (2011). *Property Rights Theory and the Reform of Artisanal and Small-Scale Mining in Developing Countries*. Journal.
- Dorin, A. (Julio de 2015). *Mayerbrown*. Recuperado el 7 de junio de 2019, de 2015 Burkina Faso Mining code: https://www.mayerbrown.com/-/media/files/perspectives-events/publications/2015/07/2015-burkina-faso-mining-code/files/july2015_burkina_faso_mining_code/fileattachment/july2015_burkina_faso_mining_code.pdf
- Effigys (2018). Cartographie des principaux sites miniers artisanaux, Projet d'Appui au Développement du Secteur Minier du Burkina Faso (PADSEM), Banque Mondiale.
- Echavarría, C. (2015). *¿Qué es legal? Formalización de la minería artesanal y a pequeña escala en Colombia*. Medellín - Londres: Alianza por la minería Responsable - International Institute for Environment and Development.
- Fold, N., Albert, A., Kalvig, P., & Moeller-Jensen, L. (Junio de 2017). *Elsevier*. Recuperado el 9 de junio de 2019, de <https://www.journals.elsevier.com/land-use-policy>
- Fold, N., Albert, A., Kalvig, P., & Moeller-Jensen, L. (Junio de 2017). *Elsevier*. Recuperado el 9 de junio de 2019, de Grounding institutions through informal practice: Credibility in artisanal mining of aggregates, Ghana: https://www.researchgate.net/publication/318201111_Grounding_institutions_through_informal_practice_Credibility_in_artisanal_mining_of_aggregates_Ghana#pfa
- García Larralde, E., Medina, G., & Priester, M. (2008). *Construyendo consensos en la minería artesanal*. COSUDE.
- Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas. (Marzo de 2017). *Observatorio de Conflictos Mineros de Latinoamérica*. Recuperado el 27 de Mayo de 2019, de La minería industrial en Nicaragua: <https://www.ocmal.org/wp-content/uploads/2017/05/La-Mineria-Industrial-en-Nic1.pdf>
- Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo. (2007). Minería artesanal y en pequeña escala. En I. I. Desarrollo, *Proyecto minería, minerales y desarrollo sustentable* (págs. 431-459). MMSD.
- International Council on Mining and Metals. (2010). *Working Together: how large-scale mining can engage with artisanal and small-scale miners*. IFC World Bank.
- James, M., & Hilson, G. (Agosto de 2016). *IIED*. Recuperado el 6 de junio de 2019, de Artisanal and Small Scale Mining in Ghana. Evidence to inform an action dialogue: <https://pubs.iied.org/16618IIED/>
- Jaques, E., Zida, B., Billa, M., Greffié, C., & Thomassin, J.-F. (Enero de 2006). *Artisanal and small scale mines in Burkina Faso*. Recuperado el 29 de mayo de 2019, de Researchgate: https://www.researchgate.net/publication/260336343_Artisanal_and_small-scale_gold_mines_in_Burkina_Faso_today_and_tomorrow



- Jaques, E., Zida, B., Billa, M., Greffié, C., & Thomassin, J.-F. (Enero de 2006). *Researchgate*. Recuperado el 29 de mayo de 2019, de Artisanal and small-scale gold mines in Burkina Faso : today and tomorrow: https://www.researchgate.net/publication/260336343_Artisanal_and_small-scale_gold_mines_in_Burkina_Faso_today_and_tomorrow
- Ley 27651 (Congreso de la República de Perú, enero 24 de 2002).
- McQuileken, J., & Hilson, G. (Agosto de 2016). *IIED*. Recuperado el 6 de junio de 2019, de Artisanal and small-scale gold mining in Ghana: Evidence to inform an 'action dialogue': https://www.researchgate.net/publication/311264671_Artisanal_and_small-scale_mining_in_Ghana_Evidence_to_inform_an_action_dialogue
- Mcquilkén, J., & Hilson, G. (2016). *Artisanal and small-scale gold mining in Ghana: evidence to inform an "action dialogue"*. Londres: International Institute for Environment and Development.
- Ostrom, E. (2011) *El Gobierno de los Bienes Comunes*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Oxales, O. (28 de Agosto de 2017). *Manilastandar*. Recuperado el 12 de Junio de 2019, de Small Scale mining - big problems: <http://manilastandard.net/opinion/columns/open-thoughts-by-orlando-oxales/245548/small-scale-mining-big-scale-problems.html>
- Pact & ARM. (2018). *The impact os Small Scale Mining operations on economies and livelihoods in Low- to Middle-Income Countries*. Pact & ARM.
- Saade, M. (2013). Desarrollo minero y conflictos socioambientales. En CEPAL, *Macroeconomía del desarrollo*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Schwartz, M., & Taylor, K. (s.f.). *National Geographic*. Recuperado el 2019 de mayo de 2019, de La minería de oro ilegal en Ghana amenaza a los productores de cacao: <https://www.nationalgeographic.es/medio-ambiente/2018/03/la-mineria-de-oro-ilegal-en-ghana-amenaza-los-productores-de-cacao>
- Schwartz, M., & Taylor, K. (s.f.). *National Geographic*. Recuperado el 2019 de mayo de 2019, de <https://www.nationalgeographic.es/medio-ambiente/2018/03/la-mineria-de-oro-ilegal-en-ghana-amenaza-los-productores-de-cacao>
- Simeon, L. M. (18 de Septiembre de 2018). *Philstar*. Recuperado el 12 de junio de 2019, de Mining groups wants tougher govt stance vs illegal small miners: <https://www.philstar.com/business/2018/09/18/1852324/mining-group-wants-tougher-govt-stance-vs-illegal-small-miners>
- World Bank. (2009). *Mining together: Large-Scale mining meets Artisanal mining*. Washington DC: CASM.
- WRM. (13 de julio de 2015). *WRM*. Recuperado el 6 de junio de 2019, de <https://wrm.org.uy/es/articulos-del-boletin-wrm/seccion1/el-regimen-del-sector-minero-en-ghana-es-un-negocio-injusto-para-las-comunidades-locales-afectadas/>
- WRM. (13 de julio de 2015). *WRM*. Recuperado el 6 de junio de 2019, de El régimen del sector minero en Ghana es un negocio injusto para las comunidades locales afectadas: <https://wrm.org.uy/es/articulos-del-boletin-wrm/seccion1/el-regimen-del-sector-minero-en-ghana-es-un-negocio-injusto-para-las-comunidades-locales-afectadas/>