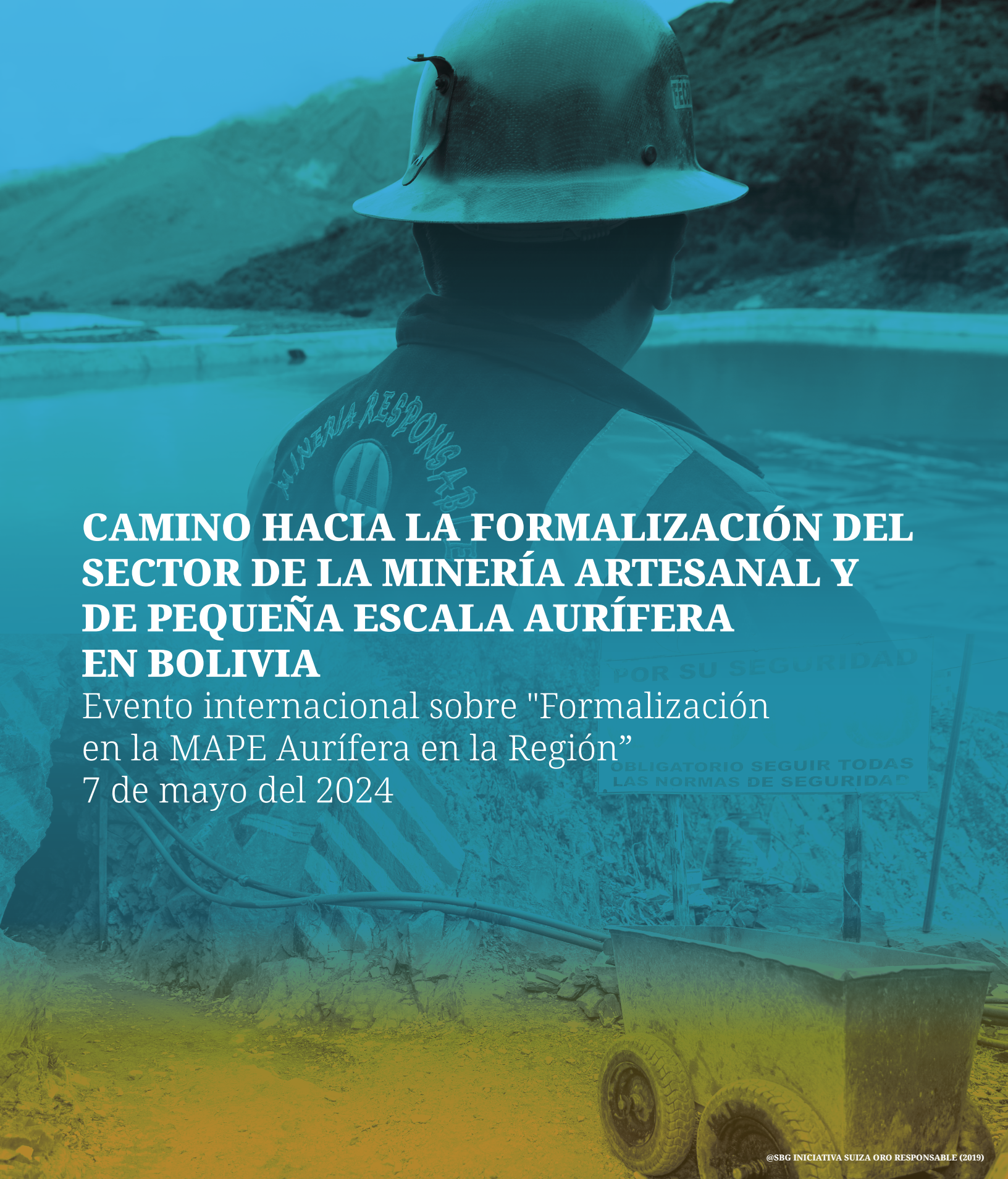


CAMINO HACIA LA FORMALIZACIÓN DEL SECTOR DE LA MINERÍA ARTESANAL Y DE PEQUEÑA ESCALA AURÍFERA EN BOLIVIA

Evento internacional sobre "Formalización en la MAPE Aurífera en la Región"
7 de mayo del 2024

@SBG INICIATIVA SUIZA ORO RESPONSABLE (2019)

planetGOLD Bolivia

Apoyado por: gef

Implementado por: ONUDI — ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO INDUSTRIAL

Ejecutado por: Projekt Consult — MEMBER OF GFA GROUP

En Alianza con:
ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA — MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y AGUA
ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA — MINISTERIO DE MINERÍA Y METALURGIA
ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA — MINISTERIO DE SALUD Y DEPORTES

Formalización de la MAPE: ¿qué significa? y ¿por qué es importante?

En la mayor parte del mundo donde existe Minería Artesanal y en Pequeña Escala (MAPE), los mineros operan usualmente fuera de los límites legales de las jurisdicciones relevantes. Por tanto, la formalización se ha identificado como un requisito previo para que el sector MAPE se desarrolle y prospere. Por formalización se entiende normalmente que se conceda a las operaciones MAPE el derecho a explotar minerales en una zona específica, bajo determinadas condiciones. Al formalizarse, los mineros podrán ser parte de la economía formal, obtener préstamos de los bancos, pagar impuestos contribuir de otras formas al desarrollo de la sociedad.



Normalmente, la formalización es un proceso cuyo objetivo es que las MAPEs se registren y que se les otorguen derechos legales para sus actividades mineras. Esto les permite formar parte de la economía formal, pero también facilita que sean supervisadas y controladas por las autoridades pertinentes. En cuanto a la legalidad, una actividad minera tiene que contar con los permisos necesarios. para operar de acuerdo con la normativa, para ser plenamente legal.

El concepto de legitimidad se relaciona con una actividad minera que cuenta con un apoyo sustancial de las comunidades locales y/o la sociedad en general. Además, la legitimidad está estrechamente relacionado al concepto de la licencia social, que es un concepto muy conocido en el sector minero. Una licencia social no es una licencia legal propiamente dicha, sino más bien una aceptación y/o apoyo por parte de las comunidades y las partes interesadas de una operación minera. Este apoyo puede verse reforzada si los operadores mineros optan por hacer más de lo que es legalmente necesario, por ejemplo en términos de proyectos, por ejemplo en términos de proyectos orientados a mejorar la calidad de vida de la población local en el marco de la responsabilidad social, medioambiental y/o los efectos positivos socio económicos.

Retos de la formalización en Bolivia

En Bolivia, el contexto del sector MAPE de oro es distinto de los demás países. Entonces, las cooperativas mineras auríferas (que es el principal productor de oro en Bolivia) están comparativamente mejor formalizadas que en la mayoría de los países donde hay actividades similares. El sector es además económicamente próspero, y el oro producido por los mineros de la MAPE se ha convertido en los últimos años en el producto de exportación más importante de Bolivia. Así, la mayor parte de la extracción de oro la realizan cooperativas mineras que tienen derechos mineros (entre ellos Autorizaciones Transitorias Especiales -ATEs, Contratos Administrativos Mineros y Contratos Cooperativos Mineros sean reconocidos y/o suscritos con la AJAM o COMIBOL). Además, las cooperativas están organizadas en federaciones mineras tienen un régimen jurídico comparativamente favorable.

Dentro de este contexto particular, ha evolucionado una concepción única del significado de formalidad, legalidad y otros conceptos relacionados con la formalización. La normativa establece alguno de ellos como la minería ilegal, que según el artículo 104 de la Ley 535 de Minería y Metalurgia son actividades de explotación de recursos naturales que no cuentan con la autorización o derecho otorgado. El siguiente nivel de concepción es la minería informal concebida como una actividad minera que, aunque cuenta con derecho minero para operar, no cumple a cabalidad la normativa vigente, principalmente en temas ambientales, impositivos y prácticas de seguridad y salud ocupacional (Figuras 1 y 2). Por otro lado, también se está considerando a la minería legal que sería entendida como toda actividad minera que se realiza con los permisos legales requeridos, tiene personería jurídica y registros en las entidades del Estado inherentes a su actividad. Finalmente, existe una discusión sobre la minería formal que está siendo entendida como aquella actividad minera que, además de ser legal, cumple regularmente con la normativa vigente en todos sus ámbitos.

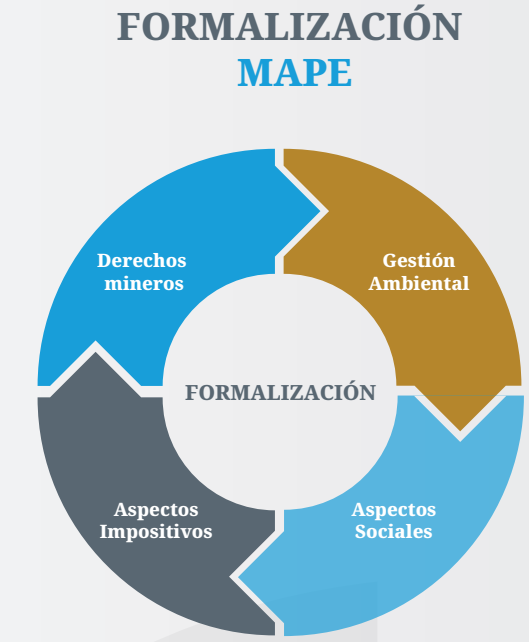


Figura 1. Los cuatro componentes principales de la formalización.

Un camino para lograr una mejor formalización



Figura 2. El camino conceptual hacia una mejor formalización de la MAPE aurífera en Bolivia.

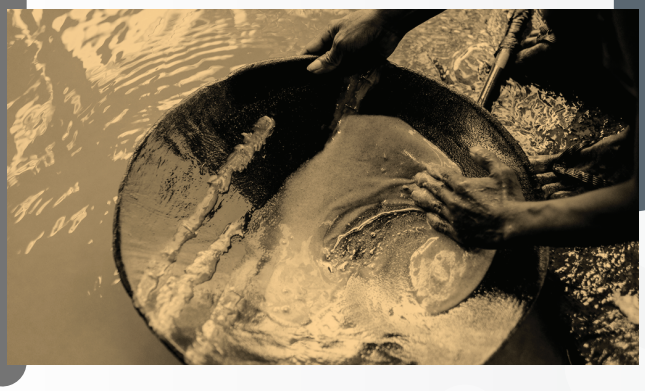
A pesar de que la MAPE de oro está comparativamente bien avanzada en términos de formalización, sobre su organización y derechos mineros a cooperativas sin embargo, todavía no están plenamente formalizadas: puede que no cuenten con otros permisos necesarios, como ser la licencia ambiental y/o que trabajen de forma no acorde completamente con los requisitos legales vigentes. Por lo tanto, amerita promover mecanismos para lograr una mejor formalización del sector minero aurífero . Lo mismo es válido por las empresas privadas y unipersonales que también existen en el sector, que realicen actividades consideradas artesanales o de pequeña escala.

Por otro lado, existe un grueso de mineros que se encuentran en un segmento de mayor vulnerabilidad, principalmente las mujeres, denominadas barranquilleras en el departamento de La Paz y bateadoras en el departamento de Santa Cruz; estas personas, que cada vez son más, desarrollan su actividad en total informalidad e indefensión.

Gobernanza de la Minería Artesanal y de Pequeña Escala de oro en Bolivia

En Bolivia, la minería se rige por dos leyes principales: La Ley de Minería (Ley Nº 535 de 2014) y la Ley Nº 1333 de Medio Ambiente y Recursos Naturales (1992). En la Ley de Minería, se diferencian tres tipos de actores mineros: estatal, privada y cooperativas mineras. La Ley no define a la pequeña minería o artesanal en términos específicos de producción o mineral, sin embargo, define a la minería chica como el actor constituido por operadores mineros titulares de derechos en una determinada área minera que trabajan en pequeña escala usando métodos manuales, semimecanizados y mecanizados, en forma individual, familiar o en condominio o societaria, como un actor privado (pequeñas empresas o unipersonales) o cooperativas, por lo que la Ley de se aplica de la misma manera a todas las explotaciones mineras, independientemente de su tamaño. La aplicación de lo estipulado en la Ley Minera es responsabilidad del Ministerio de Minería y Metalurgia, junto con las autoridades e instituciones dependientes del mismo, entre ellos AJAM, SERGEOMIN, SENARECOM y FOFIM.





Sin embargo, la pequeña minería llevada a cabo por las Cooperativas también se rige por la Ley de Cooperativas. Las cooperativas tienen que ser registradas en AFCOOP (Autoridad de Fiscalización y Control de Cooperativas), que a su vez es una autoridad dependiente del Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social. De esta manera, las Cooperativas mineras tienen una serie de condiciones diferentes en comparación con los otros tipos de operadores mineros, como la inaplicabilidad de la alícuota adicional al IUE (Impuesto a las Utilidades de Empresas) que rige para el resto de sectores, la exención del pago del IT (Impuesto a Transacciones) para la compra y venta de minerales y metales en el mercado interno que tenga como destino la exportación, o la tasa de IVA (Impuesto al Valor Agregado) cero en la venta de minerales de este sector.

La Ley de Medio Ambiente exige que todas las operaciones mineras cuenten con una licencia ambiental que es concedida por el Ministerio de Medio Ambiente y Agua (MMAyA). Pero las explotaciones pequeñas (que tratan menos de 300 toneladas de mineral al mes o no tienen un impacto ambiental significativo) pueden obtener una licencia ambiental otorgada por la autoridad ambiental de los respectivos gobiernos departamentales. Además, las explotaciones mineras que se lleven a cabo en zonas protegidas, como Parques Nacionales, necesitan un permiso especial del Servicio Nacional de Áreas Protegidas (SERNAP).

Los Gobiernos Autónomos Municipales también tienen algunos mandatos especiales que se relacionan con las operaciones mineras, tanto en términos de permisos relacionados con negocios (por ejemplo, licencia de funcionamiento), como en temas ambientales, ya que los municipios tienen competencias exclusivas y concurrentes de proteger y contribuir a la protección del medio ambiente y recursos naturales.

PlanetGOLD Bolivia y la formalización

PlanetGOLD Bolivia forma parte de un programa internacional apoyado por el Fondo Mundial para el Medio Ambiente (FMAM) que promueve que los mineros de la MAPE de oro a utilicen menos mercurio y, en última instancia, dejar de utilizar por completo esta sustancia. Esto se hace para minimizar el riesgo de efectos negativos sobre la salud humana y los impactos ambientales, y ayuda al Estado plurinacional boliviano a cumplir sus obligaciones según el Convenio de Minamata.

La relación de la formalización en el ámbito ambiental tiene incidencia en la reducción del uso de mercurio al poder aplicar mejores prácticas, debiendo considerarse que la mayoría del oro del mundo se produce en explotaciones mineras formales que utilizan tecnologías que no dependen del mercurio. Al respecto, los mineros de la MAPE a menudo necesitan apoyo para cambiar de tecnología, y ese apoyo puede consistir en formación, asistencia técnica y, en algunos casos, en obtener la financiación necesaria para realizar el cambio. Ser una explotación minera formal y que funcione bien es una condición necesaria para la posibilidad de obtener -y hacer un buen uso- de dicho apoyo.

Por lo tanto, planetGOLD Bolivia está ayudando a los mineros de la MAPE a pasar de la situación actual de formalidad limitada, prevalencia de prácticas informales y una legitimidad a veces cuestionada, a un futuro en el que las condiciones hayan mejorado significativamente y en el que, como resultado, el uso de mercurio sea gradualmente menos común hasta llegar a desaparecer (Figura 3).

Figura 3. Estado actual del sector MAPE de oro en Bolivia y las metas para las intervenciones de PlanetGOLD Bolivia

	ESTADO ACTUAL :LIMITADO	META: UNA SUSTANCIAL
NIVEL DE FORMACIÓN	• Número de permisos, documentos y sistemas de trabajar prescrito limitado • Consulta previa pendiente • Escasa cobertura en términos de salud y seguridad social	• Documentos, permisos y contratos en orden: Personería jurídica, Contrato Administrativo Minero, Autorización Transitoria Especial, Licencia Ambiental, Certificado de Exportación, Certificado de compatibilidad de uso de suelos, etc. • Consulta previa realizada y aceptada • Sistema de seguro social para mineros vigente • Sistema de trabajo establecidos
NIVEL DE LEGALIDAD	• Incumplimiento con leyes y prácticas establecidas	• Apoyo/aceptación por comunidades y el público general a una nueva y renovada MAPE de oro.
LEGITIMIDAD	• Conflictos y desconfianza	• Apoyo/aceptación por comunidades y el público general a una nueva y renovada MAPE de oro.

En concreto, planetGOLD medirá el nivel de formalización en el sector MAPE de oro boliviano, y desarrollará también una herramienta de debida diligencia que pueda ayudar a las operaciones mineras a mejorar su nivel de formalización y la legalidad asociada (Figura 4).

Figura 4. En PlanetGOLD Bolivia, trabajamos para ayudar a los pequeños mineros y mineros artesanales de oro en términos de formalización, legalidad y legitimade de la siguiente manera:

TEMA	ACTORES CLAVES	ESTRATEGÍAS DE INTERVENCIÓNES
FORMALIZACIÓN "Apoyar que los mineros pueden formalizarse y que tienen sus papeles en orden"	• Número de permisos, documentos y sistemas de trabajar prescrito limitado • Consulta previa pendiente • Escasa cobertura en términos de salud y seguridad social	• Mesas de trabajos multi actores • Fortalecimiento de las autoridades • Capacitaciones para federaciones y mineros • Asistencia a los mineros MAPES en los proyectos pilotos • Análisis legal y desarrollo de propuestas de reformas • Desarrollo de una herramienta para medir grado de formalización de operaciones mineras • Desarrollo de una herramienta de "debida diligencia" para ayudar a los MAPES de oro de formalizarse
LEGALIDAD "Promover que los mineros cumplan con la normativa"	• AFCOOP • MMAyA y MMM (SERNAP, AJAM ETC) • Gobernaciones y municipios • FERRECO, FECOMAN, FENCOMIN • Cooperativas y Empresas pequeñas	• Fortalecimiento de las capacidades de las autoridades de monitoreo, supervisión y control • Capacitaciones para autoridades, federaciones y mineros • Asistencia técnica a los mineros MAPES en los proyectos pilotos
LEGITIMIDAD "Ayudar que hay diálogos apuntando a obtener una aceptación social"	• FERRECO, FECOMAN y FENCOMIN • Cooperativas y Empresas pequeñas • Partes interesadas y organizaciones locales, sociedad civil, regionales y nacionales	• Sensibilizaciones y capacitaciones



PlanetGOLD Bolivia inició en julio 2023 y el proyecto tiene proyectada una duración de cinco años. El trabajo sobre la formalización de la MAPE de oro es una actividad importante y continua en el proyecto, y la naturaleza del trabajo se desarrollará durante el período de ejecución. Todas las personas que tengan interés en el trabajo, o tengan sugerencias relevantes para el perfeccionamiento de los métodos y enfoques son bienvenidas a contactar la oficina del Proyecto:

Piso 2, Ed. Tango, esquina Sanchez Lima y Pinilla. La Paz

2430850 - 2430853 - 2430854 Interno: 203

MÁS INFORMACIÓN:

https://www.planetgold.org/bolivia

planetGOLD

Planet-GOLD Latam