

Documento de orientación:

Elaboración de un Plan Estratégico Nacional
para Reducir el Uso de Mercurio en la Extracción
de Oro Artesanal y a Pequeña Escala



Versión 2.0: 11 de julio de 2011

Prólogo

El Consejo de Administración del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), mediante su decisión 24/3 IV sobre la gestión de productos químicos, pidió al Director Ejecutivo del PNUMA que, en consulta con los gobiernos y otros interesados, fortaleciera el programa de modalidades de asociación sobre el mercurio del PNUMA adoptando varias medidas, entre ellas el fortalecimiento de la extracción de oro artesanal y a pequeña escala.

En ese sentido, el PNUMA ha dado comienzo a proyectos regionales en Asia sudoriental y América del Sur, con arreglo al Programa de inicio rápido del Enfoque Estratégico para la Gestión de Productos Químicos a Nivel Internacional, en cooperación con varios asociados. Los proyectos contribuirán a las actividades de creación de capacidad existentes para hacer frente a esta difícil cuestión.

Este proyecto de documento de orientación es parte del compromiso del PNUMA con el proyecto de inicio rápido. El objeto es brindar orientación a los gobiernos en la elaboración de un plan estratégico nacional para mejorar las prácticas y condiciones de trabajo en la extracción de oro artesanal y a pequeña escala, y reducir su impacto en el medio ambiente mundial. Aspira a ayudar a unir los distintos niveles de gobierno, mineros, la sociedad civil y el público en una misión común para mejorar la calidad de vida en las comunidades que trabajan en la extracción de oro artesanal y a pequeña escala. Cada una de las partes del texto del presente documento puede utilizarse en la redacción del plan estratégico nacional.

Adicionalmente, en el INC II los gobiernos se pronunciaron para apoyar la inclusión en el futuro tratado de mercurio de planes de acción nacionales para reducir el uso y las descargas de mercurio provenientes de la extracción de oro artesanal y de pequeña escala. Este documento de orientación y las experiencias de los gobiernos nacionales que lo han usado a presente deben proveer lecciones importantes para avanzar.

El PNUMA alienta a los gobiernos con sectores activos de extracción de oro artesanal y a pequeña escala a desarrollar un Plan Estratégico Nacional. Los miembros dentro de la Alianza Mundial sobre el Mercurio están dispuestos a apoyar a los gobiernos en sus esfuerzos. Ejemplos de Planes Nacionales Estratégicos que ya han sido desarrollados están disponibles en la página web del PNUMA.

La redacción del documento estuvo a cargo de la Subdivisión de Productos Químicos de la División de Tecnología, Industria y Economía del PNUMA, en consulta con varios asociados. Es un borrador y se actualizará en vista de la experiencia adquirida en su uso. El presente documento está disponible en la página web del PNUMA en inglés, francés y español.

Índice:

SINOPSIS

SECCIÓN 1. Antecedentes y fundamento

SECCIÓN 2. Elaboración del plan estratégico nacional respecto a la extracción de oro artesanal y a pequeña escala

ANEXO I. Preguntas a considerar en la recopilación de datos

ANEXO II. Formato de ejemplo para el presupuesto y el calendario

ANEXO III. Tabla de contenidos sugerida para el Plan Estratégico Nacional respecto a la extracción de oro artesanal y a pequeña escala

ANEXO IV. Lista de páginas web de ONG y OIG.

LISTA DE ABREVIACIONES

ARM	Alianza por la Minería Responsable
ASGM	Extracción de Oro Artesanal y a Pequeña Escala
CASM	Programa de Minería Comunitaria y de Pequeña Escala
CBOs	Organizaciones Comunitarias
OIG	Organizaciones Inter-Gubernamentales
ONGs	Organizaciones No-Gubernamentales
PEN	Plan Estratégico Nacional
PNUMA	Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente
ONUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
OMS	Organización Mundial de la Salud

SINOPSIS

El presente documento constituye un proyecto de orientación para los gobiernos, destinado a la elaboración de un “Plan estratégico nacional relativo a la extracción de oro artesanal y a pequeña escala”, relativo a mejorar las prácticas y condiciones de trabajo en la extracción de oro artesanal y a pequeña escala y reducir el efecto de esta actividad en el medio ambiente. Asimismo, la orientación tiene como objetivo ayudar a unir los distintos niveles de gobiernos, los mineros, la sociedad civil y el público en una misión común con la finalidad de mejorar la calidad de vida en las comunidades que extraen el oro en forma artesanal y en pequeña escala.

Se ha elaborado con la intención de abordar la cuestión relativa a la extracción de oro artesanal y a pequeña escala de manera integral, incluido un examen del marco jurídico, educativo, económico, normativo y de ejecución, así como un presupuesto y un plan de trabajo en el que se determinan posibles fuentes de financiación y asociados para progresar. No obstante, en el presente documento se hace énfasis en la reducción del mercurio, dado que este elemento suele considerarse como un buen punto de acceso inicial para establecer relaciones y seguir de cerca los avances respecto de la extracción de oro artesanal y a pequeña escala.

La orientación es un elemento de la respuesta del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) a la decisión 24/3 del Consejo de Administración del PNUMA 24/3, párrafo 27 c) relacionado con el mercurio, “el fortalecimiento de la asociación en materia de extracción aurífera artesanal y a pequeña escala...”. La esfera de asociación de la extracción de oro artesanal y a pequeña escala tiene como objeto minimizar y eliminar de forma continua la utilización y las descargas de mercurio en dicha modalidad de explotación del oro.

Propósito y objetivo

El plan estratégico nacional brinda una oportunidad para facilitar una base y una orientación clara para la ejecución de actividades destinadas a atender las cuestiones relativas a la extracción de oro artesanal y a pequeña escala. Este tipo de instrumento de planificación resulta especialmente útil para consolidar las actividades existentes, movilizar recursos, unir a los interesados que no estén necesariamente acostumbrados a trabajar juntos y que no comparten las mismas perspectivas ni los mismos intereses.

El presente documento contiene dos secciones y cuatro anexos.

- | | |
|------------|---|
| SECCIÓN 1. | Antecedentes y fundamento de un plan estratégico nacional exhaustivo para el sector de la extracción de oro artesanal y a pequeña escala. |
| SECCIÓN 2. | Orientación de seis etapas sobre cómo elaborar el Plan estratégico nacional respecto a la extracción de oro artesanal y a pequeña escala. |
| ANEXO I. | Preguntas que deberán considerarse en el acopio de datos. |
| ANEXO II. | Índice propuesto para un plan estratégico nacional. |
| ANEXO III | Un formato de ejemplo para el presupuesto y el calendario |
| ANEXO IV | Lista de páginas web de ONG y OIG que pueden aportar información útil para la elaboración de un plan estratégico nacional. |

SECCIÓN 1: Antecedentes y fundamento¹

Definición de “Extracción de Oro Artesanal y a Pequeña Escala”

La extracción de oro artesanal y a pequeña escala puede ser definida como la extracción del oro realizada por mineros individuales o empresas pequeñas con capital invertido y producción limitadas².

Mandato del PNUMA

El PNUMA ha recibido el mandato de mejorar las actividades relacionadas con la extracción de oro artesanal y a pequeña escala, trabajando a través de redes en el Programa mundial de modalidades de asociación sobre el mercurio del PNUMA. El objetivo general de este programa es proteger la salud humana y el medio ambiente del planeta de las descargas de mercurio y sus compuestos mediante la reducción al mínimo y, cuando sea viable, la eliminación en última instancia, de las descargas mundiales de mercurio a partir de fuentes antropógenas que contaminan el aire, el agua y la tierra.

Este documento de orientación ha sido concebido para asistir a los países en la elaboración de Planes Estratégicos Nacionales (PEN) respecto a la extracción de oro artesanal y a pequeña escala. Un plan Estratégico Nacional (PEN) es importante para los gobiernos ya que este establece metas constructivas y métodos para lograr dichas metas. Mientras que el PEN esté centrado en las descargas y polución del mercurio, existe la posibilidad de abordar también otros factores. Tales asuntos comprenden: riesgos laborales y salud y seguridad del trabajador; igualdad de género; seguridad alimentaria; trabajo infantil; diferendos sobre el uso de la tierra; conflictos sobre los recursos; y conflictos y tensiones respecto a los servicios sociales.

El mercurio es frecuentemente considerado como un buen punto de entrada para construir lazos y monitorear el progreso en la extracción de oro artesanal y a pequeña escala; sin embargo, este documento de orientación ha sido desarrollado con la intención de generar oportunidades para relacionar de una mejor manera el asunto de la extracción de oro artesanal y a pequeña escala a las planes nacionales de desarrollo.

Temas y preocupaciones en torno a la extracción de oro artesanal y a pequeña escala

La extracción de oro artesanal y a pequeña escala es un problema significativo de desarrollo de ámbito mundial. Se calcula que 10 millones de personas en más de 70 países dependen de esta actividad para sus ingresos, y producen un 12% del suministro mundial de oro (Telmer K. y Veiga M., 2008). Se prevé que el número de mineros que extraen oro irá en aumento, dado que su actividad es cada vez más lucrativa: el precio del oro ha incrementado enormemente en los últimos años, llegando a más de 1500 dólares por onza en abril de 2011, luego de estar a 260 dólares por onza en marzo de 2001.

Las actividades de extracción de oro artesanal y a pequeña escala pueden tener amplias repercusiones sobre el medio ambiente y la salud humana, y dejan zonas muy contaminadas con secuelas que posiblemente persistan durante siglos. Por ejemplo, las prácticas comunes de amalgamación del mercurio representan peligros para el medio ambiente y la salud que se sienten a nivel local y en otras partes. El mercurio es un elemento altamente tóxico que se emplea comúnmente para separar el metal del mineral, porque se considera que es eficaz, fácil de usar, abundante y barato.

¹ Esta sección pretende dar una visión general del problema. Se puede obtener más información al respecto en el siguiente sitio web: <http://www.artisanalmining.org/index.cfm>.

² Definición utilizada actualmente en el proceso del INC.

Son graves las consecuencias a largo plazo para el medio ambiente y la población que vive en el entorno de los yacimientos, o aguas abajo o en la dirección del viento. En uno de los yacimientos del Proyecto Mundial del Mercurio de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), casi el 50 % de los mineros presentaban temblores involuntarios. La Organización Mundial de la Salud (OMS) ha calculado que la tasa de incidencia de retardo mental leve asciende a 17,4 por cada 1.000 niños nacidos entre la población de pescadores de subsistencia que viven cerca de las actividades de extracción de oro en el Amazonas (OMS, 2008).

El transporte atmosférico del mercurio a largas distancias también causa la contaminación de los recursos de agua y aire del planeta. La extracción de oro artesanal y a pequeña escala contribuye de manera significativa a la contaminación por mercurio en el mundo. Se considera que este sector es el mayor usuario de mercurio, habiendo superado recientemente a la industria del cloro. Según cálculos de alcance mundial, la extracción de oro artesanal y a pequeña escala libera como mínimo 1.000 toneladas de mercurio al año, de las cuales 400 toneladas libera directamente a la atmósfera (Telmer K. y Veiga M., 2008).

La extracción de oro artesanal y a pequeña escala constituye a menudo un importante problema de gobernanza, en particular en zonas donde esta actividad es informal o ilegal. Además, en una comunidad de muchos interesados directos que trabaja en dicho sector son limitadas las posibilidades de coordinación. Por esa razón, es fundamental trabajar con una extracción de oro organizada; apoyar la formación para el desarrollo institucional es un componente clave de cualquier estrategia para mitigar el uso del mercurio.

SECCIÓN 2: Elaboración del Plan estratégico nacional respecto a la extracción de oro artesanal y a pequeña escala

Elaborar un “Plan estratégico nacional respecto a la extracción de oro artesanal y a pequeña escala” constituye una oportunidad para delinear una base clara y transparente para el apoyo, la elaboración y la ejecución de actividades sostenibles destinadas a reducir el uso de mercurio y sus descargas en la extracción de oro artesanal y a pequeña escala a nivel nacional teniendo a la vez en cuenta otros impactos sociales, ambientales y económicos. El plan debería tener como objetivo coordinar y aprovechar la capacidad nacional para prevenir la contaminación, reducir y eliminar los riesgos relacionados con esa actividad.

La aplicación de un Plan estratégico nacional relativo a la extracción de oro artesanal y a pequeña escala tiene numerosos beneficios posibles:

- mejor salud y medio ambiente de las comunidades que extraen oro en forma artesanal y a pequeña escala, incluida la reducción de las descargas mundiales de mercurio.
- vínculos más fuertes con los programas generales de desarrollo, derechos humanos y medio ambiente.
- mejor acceso a los recursos necesarios.
- mayor cooperación y colaboración.
- sostenibilidad a largo plazo del sector de extracción aurífera artesanal y a pequeña escala.
- promoción de modos de sustento alternativos.

El Anexo 1 contiene un índice propuesto para un Plan estratégico nacional respecto a la extracción de oro artesanal y a pequeña escala. La estructura propuesta contiene siete aspectos:

1. Resumen ejecutivo
2. Introducción y antecedentes
3. Sinopsis nacional
4. Meta y objetivos prioritarios
5. Estrategia de aplicación (10–20 páginas)

6. Mecanismo de evaluación
7. Anexos

Es importante que el plan se base en los conocimientos científicos actuales, incluidos los efectos en la salud y el medio ambiente, y en un análisis social y económico adecuado, para unir a los distintos niveles del gobierno, los mineros, la sociedad civil y el público en una misión común.

El Plan estratégico nacional respecto a la extracción de oro artesanal y a pequeña escala exigirá identificar y movilizar los instrumentos institucionales y normativos para su ejecución; estos dos aspectos establecen un punto de partida claro de la estrategia.

En esta sección se describe brevemente un proceso propuesto de seis etapas para que los gobiernos nacionales los utilicen en la elaboración de un Plan estratégico nacional respecto a la extracción de oro artesanal y a pequeña escala. El Anexo II contiene un diagrama paso por paso que servirá para elaborar dicho plan.

ETAPA 1: Establecimiento de un mecanismo/proceso de coordinación

ETAPA 2: Acopio de información de referencia y elaboración de la Sinopsis nacional

ETAPA 3: Determinación de una meta y objetivos

ETAPA 4: Formulación de la estrategia de aplicación

ETAPA 5: Mecanismo de evaluación

ETAPA 6: Aprobación del plan estratégico nacional

Las etapas representan tareas durante el proceso del PEN. Los países seguirán estrategias diferentes para completar estas etapas dado que la situación es diferente de un país al otro. Adicionalmente, entender la opinión pública nacional hacia el asunto de la extracción de oro artesanal y a pequeña escala será de gran utilidad para predecir si mayores esfuerzos serán realmente necesarios.

Gran parte de este documento de orientación está centrado en las descargas provenientes de la extracción de oro artesanal y a pequeña escala; sin embargo, el plan estratégico de un país debería, incluir igualmente los aspectos económicos, sociales, ambientales y jurídicos relacionados con el sector, de esta manera, los gobiernos nacionales consideraran todo el sector de la extracción de oro artesanal y a pequeña escala incluyéndolo en el proceso de generación de políticas.

2: ETAPA 1: Establecimiento de un mecanismo de coordinación

i) Creación de un grupo de trabajo

La elaboración de un plan puede considerarse como una gran oportunidad de adquirir experiencia, de ampliar conocimientos y competencias y de contribuir al sector de la extracción de oro artesanal y a pequeña escala. Parte de la elaboración del plan dependerá de la formación de un grupo de trabajo.

El grupo de trabajo guiará al proyecto a través de todas sus etapas y se asegurará de que haya una planificación y gestión de proyectos adecuada a lo largo del proceso. Aunque no todos los actores interesados vayan a formar parte del grupo de trabajo, es importante que se dé un equilibrio de intereses para contribuir al proceso.

El grupo de trabajo debería estar compuesto, como mínimo, por tres miembros (incluido un encargado de proyectos definido). De preferencia dos de los miembros no deberían pertenecer al mismo departamento/ministerio. Es importante asegurar que representantes tanto del ámbito nacional como del ámbito local del gobierno estén presentes. Entre los miembros se incluirán funcionarios nacionales y/o locales encargados de distintos aspectos conexos, tales como:

- Medio ambiente: facilitar datos importantes sobre cuestiones ambientales, leyes y reglamentos
- Minería: estadísticas y datos sobre las actividades y productos de la extracción de oro y a pequeña escala y el sector minero. Así como las leyes, regulaciones, actividades y producción de este sector.
- Finanzas: asegurar los compromisos financieros necesarios para la elaboración y ejecución de la estrategia nacional y tener en cuenta los posibles efectos en la economía
- Salud pública: vigilar los niveles de mercurio en las comunidades de extracción de oro artesanales y a pequeña escala y a sus alrededores
- Educación: sensibilizar a las comunidades locales dedicadas a la extracción de oro artesanales y a pequeña escala acerca de los peligros del mercurio (conjuntamente con el sector de la salud), así como educar a los mineros sobre métodos para mejorar sus prácticas de explotación.

El grupo de trabajo deberá identificar un líder de proyecto quien tendrá que saber orientar al grupo de trabajo y ser capaz de ayudar a los miembros del grupo y los interesados directos.

El grupo de trabajo deberá reunirse con regularidad. Deberán reunirse en la etapa temprana del calendario y elaborar (y aprobar en un nivel superior de administración) una serie de términos de referencia, plan de trabajo y presupuesto. Elaborar los términos de referencia, el plan de trabajo y el presupuesto será de utilidad para asegurar que cada miembro del grupo de trabajo está de acuerdo respecto a los detalles administrativos y organizacionales importantes necesarios para elaborar un plan de acción.

Detalles importantes que tienen que ser abordados son el presupuesto y el calendario para todas las etapas del PEN. La formulación y contenido del presupuesto y del calendario para el PEN variará sin duda de un país al otro y presentará sus dificultades particulares. El aspecto más importante de estos documentos es su habilidad para integrarse dentro de la estructura gubernamental del país.

Dado que se trata de que el gobierno nacional apruebe el Plan Estratégico Nacional respecto a la extracción de oro artesanal y a pequeña escala, es probable que el grupo de trabajo esté compuesto principalmente por funcionarios del gobierno. Para lograr que el plan sea acertado, los funcionarios del gobierno deben asegurarse de que las opiniones de los mineros están representadas en todas las etapas de elaboración del plan. El grupo de trabajo deberá establecer mecanismos para consultar periódicamente a los mineros, por ejemplo efectuar reuniones de consulta con ellos o estudiar la posibilidad de incluir directamente a los mineros en el grupo de trabajo. Otros actores involucrados, por ejemplo las compañías comercializadoras de oro, los importadores de mercurio y las instalaciones de residuos peligrosos podrían aportar gran conocimiento del tema, por lo cual deberán ser consultadas y alentadas a participar. Estas tareas pueden ser incluso asistidas por redes pre-establecidas, utilizadas con el fin de transmitir conocimiento así como recibir información de los actores involucrados.

ii) Creación de un grupo asesor formado por interesados

Sería conveniente que el grupo de trabajo organice un grupo de interesados directos para facilitar información al grupo de trabajo en su proceso de adopción de decisiones (aprovechando redes posiblemente establecidas). Los grupos de interesados proporcionan información y asesoramiento muy útiles durante la formulación, ejecución y análisis del plan estratégico nacional. Por tanto, el grupo de trabajo debería trabajar para incluir a los siguientes interesados, a intervalos regulares, durante todas las etapas del plan estratégico nacional:

- Extracción de oro artesanal y a pequeña escala organizada (cooperativas, asociaciones y confederaciones)
- Mineros (en particular, cuando la extracción de oro artesanal y a pequeña escala es informal, sin una organización local, como la mencionada anteriormente)
- Dirigentes comunitarios y funcionarios locales (para asegurarse de que los encargados de adoptar medidas de una comunidad están dispuestos a aplicar el plan)
- Funcionarios y personal del gobierno local
- Organizaciones ambientales (que tiene gran interés en la reducción del mercurio y otras cuestiones ambientales relacionadas con la extracción de oro artesanal y a pequeña escala)
- Instituciones académicas y de investigación (pueden aportar información valiosa y realizar tareas de investigación)
- Jurídica (puede aportar información al proceso en lo que respecta a la legalidad de la extracción minera, el estado jurídico del trabajador y el uso de mercurio)
- Representantes de la industria y el comercio (las asociaciones comerciales y los organismos profesionales pueden aportar información adicional, datos o financiación)
- Grupos de salud pública y seguridad (muchos grupos de salud pública y seguridad estarán dispuestos a trabajar para lograr una reducción o eliminación del mercurio)
- Grupos agrícolas (en teoría podrían ayudar a buscar posibles alternativas a la minería, ayudas a la reforestación y recuperación de la tierra)

- Representantes de comercio (para las cuestiones relacionadas con información de importación y exportación y los asuntos vinculados con las posibles restricciones al comercio)
- Grupos de género (las cuestiones de género relacionadas con la división del trabajo y las relaciones sociales pueden brindar una visión muy útil acerca de cómo abordar esta cuestión)
- Minería en gran escala y otras industrias (pueden contribuir a buscar soluciones innovadoras y a menudo brindan una visión clara de las actividades locales de extracción artesanal de oro artesanales y a pequeña escala)
- Funcionarios policiales y oficiales encargados de la aplicación de la ley (a menudo tienen una buena visión de la vida y las necesidades de la comunidad).
- Organizaciones Internacionales
- Agentes Compradores
- Posibles fuentes o instituciones de financiamiento

Se debería consultar a los interesados directos a lo largo del proceso de elaboración del plan, por ejemplo a través de teleconferencias, debates directos, correo electrónico y reuniones presenciales. El conocimiento y experiencias de de estos individuos son invaluable recursos durante la etapa de planificación de políticas. Los mineros y la comunidad minera tienen una conexión personal con los temas y entienden las peculiaridades de cómo esto funciona en realidad. Al incorporar su conocimiento a la estructura del PEN se asegurará que los objetivos del proyecto sean realistas, así mismo, los miembros de la comunidad estarán al tanto de su implementación.

Por estas razones, la consulta a los actores involucrados es uno de los aspectos más importantes para el desarrollo del PEN. Las estrategias que un gobierno intente utilizar para consultar a los actores involucrados deberá ser claramente anunciada y llevada a cabo dentro del documento del PEN.

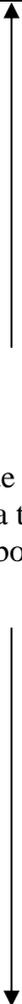
En la mayoría del mundo, las áreas de comunidades mineras son generalmente removidas geográficamente de los cuerpos centrales de gobierno. Esto es simplemente en función de donde se encuentren los recursos naturales de forma natural. Adicionalmente, la mayoría de estas comunidades no está fuertemente conectada a la estructura social urbana y no reconoce ni utiliza las vías de comunicación frecuentemente utilizadas por las campañas del gobierno.

Tales circunstancias complican la tarea de alcanzar a los actores involucrados y obtener sus puntos de vista y consejos. Por lo tanto, el compromiso de los actores claves en la formulación de los PEN requiere a su vez del compromiso de los funcionarios del gobierno así como de los líderes comunitarios para facilitar este objetivo. Abajo hay algunas maneras comunes de comprometer a los actores involucrados:

1. Dar incentivos a los actores involucrados para que participen de las sesiones de consulta.
2. Realizar reuniones de consulta en o cerca de las comunidades mineras.
3. Comprometer a los líderes comunitarios.

Esto puede ser muy útil en las regiones donde el reconocimiento legal de la extracción de oro artesanal y a pequeña escala está en duda y donde los mineros podrían no estar dispuestos a comprometerse con los funcionarios del gobierno en reuniones oficiales.

iii) Elaboración de un plan de trabajo para desarrollar el PEN

Meses 1-3	<ol style="list-style-type: none"> 1. Cuestionario inicial diligenciado por el país a través del líder de proyecto con la consulta de los actores clave (ver Anexo I). 2. El Comité Directivo Nacional es formado. 3. El plan de trabajo para la elaboración del Plan Estratégico Nacional es preparado y difundido a los actores involucrados. 	
Meses 4-9	Redacción del Plan Estratégico Nacional para la extracción de oro artesanal y a pequeña escala es desarrollado utilizando información recolectada de cuestionarios y consultando a los actores clave (incluyendo una revisión del marco jurídico, económico, educacional, regulatorio y de aplicación, así como un presupuesto y un plan de trabajo, identificando fuentes potenciales de recursos y socios para avanzar)	<p>Consulta de los actores involucrados a través del plan de elaboración</p> 
Meses 10 - 12	El proyecto final es elaborado/aprobado	

2. ETAPA 2: Acopio de información de referencia y elaboración de la Sinopsis nacional

Antes de elaborar el plan, se debería recabar información de referencia para crear las bases de una “Sinopsis nacional.” La Síntesis nacional es una visión instantánea del alcance y la escala de la situación y actividades de extracción de oro artesanal, y por tanto, debería incluir información sobre:

- Aspectos jurídicos, incluido un análisis del régimen jurídico y reglamentario de la extracción de oro artesanal y a pequeña escala.
- Elementos políticos entorno a la explotación de oro artesanal y a pequeña escala
- Consideraciones geográficas y estadísticas pertinentes.
- Aspectos económicos, tales como ingresos per cápita, suministro, uso y demanda de mercurio, información sobre el comercio y exportación del oro.
- Extracción, incluida la información sobre minerales, el proceso utilizado, el número de personas que intervienen directa o indirectamente en la extracción de oro artesanal y a pequeña escala (se incluyen consideraciones relativas al género y la edad).
- Aspectos ambientales, que detallan la información conocida, tal como la destrucción del medio ambiente, yacimientos contaminados, emisiones de mercurio en la tierra, el agua y el aire.
- Información sanitaria sobre las repercusiones en la salud y el desarrollo, exposición al mercurio a través de distintos medios.
- Liderazgo y organización de la extracción de oro artesanal y a pequeña escala a nivel nacional y local.
- Experiencias innovadoras en tratar las cuestiones relativas a la extracción de oro artesanal y a pequeña escala.

El acopio de información de referencia requiere entre tres y seis meses, dependiendo de la base de conocimiento existente y su relación con los mineros. Las estrategias sobre cómo recolectar la información dependerán de país a país y necesitaran ser adaptadas a las condiciones nacionales y locales. Una pauta para el acopio de información está en el cuadro 1.

Cuadro 1: Estrategias para el Acopio de Información de Referencia

1. Para empezar, el líder de proyecto va a querer consultar las bases de datos existentes y las reseñas o análisis de proyectos actuales o pasados para mejorar su entendimiento de la situación en el ámbito nacional.
2. La información sobre la utilización y descargas de mercurio es importante para el PEN y puede estar disponible a partir de actividades precedentes implementadas en el país. Los datos exactos tienden a ser un lujo para los gobiernos. Por lo tanto, el líder de proyecto, junto con los actores, deben esforzarse en estimar y aproximarse a las cantidades de mercurio utilizadas en el país. Si estos datos no están disponibles, el juego de herramientas para la identificación y cuantificación de descargas de mercurio del PNUMA puede ser utilizado para recolectar información de referencia sobre la industria.
3. Además, la realización de encuestas y entrevistas, comprometer a los mineros, y contactar a los expertos/líderes comunales son otras formas de recolectar información de referencia adicional. Nótese que el entrenamiento adecuado debe ser dado a funcionarios técnicos que estén trabajando directamente con los mineros y otros grupos de interés para asegurar que ellos están en la capacidad a transmitir las preguntas de las encuestas y presentar sugerencias.

Además, para coordinar y consultar a los actores relevantes, el compromiso de las agencias del gobierno local y nacional puede proveer información valiosa sobre los materiales y el perfil de los trabajadores. Estadísticas relacionadas con los salarios asimilados, encuestas sobre los cruces de las fronteras, o información sobre el comercio pueden ser muy útiles para establecer una línea de referencia para estos proyectos. La adquisición de la información sobre el comercio de oro proveerá conocimientos sobre el mercado de mercurio debido a la relación directa que tienen estos dos productos.

El anexo I contiene una lista de preguntas que se deberá tener en cuenta en el proceso de acopio de datos. La información puede recopilarse de distintas maneras, y el grupo de trabajo deberá establecer un proceso para llevar a cabo esta labor con la mayor eficacia. A fin de lograr una síntesis nacional exhaustiva, se sugiere elaborarla en estrecha colaboración con todos los interesados directos, ya sea por medio de correo electrónico, teleconferencias y debates y reuniones presenciales.

Una vez que se haya recabado y analizado la información, ésta servirá de base para definir los objetivos de la estrategia.

También es importante reconocer los ámbitos sobre los cuales hay poca o ninguna información. Cabría tomar nota de estas “lagunas de información” y, cuando sea viable, estudiarlas o seguir investigándolas. Una solución preparada disponible para las lagunas de información es una mejora en la información compartida entre las agencias y las autoridades culturales de la región. El uso de una base de datos nacional o sistema de reporte podría proveer los medios más certeros de asegurar la información alusiva.

El acopio certero y las líneas de información de base focalizadas son fundamentales ya que constituyen la fundación en la cual el problema puede ser definido y los objetivos formulados. Cada país tendrá una diferente línea de conocimiento de base.

2. ETAPA 3: Determinación de una meta y objetivos

Establecer metas y objetivos específicos desde el comienzo del proyecto es fundamental para establecer y evaluar el éxito del PEN. Primero, identificar el problema, luego establecer las metas y los objetivos ahorrará tiempo, esfuerzos y recursos, también reducirá el riesgo de fracasar.

Planteo del problema:

Cuando se emprende la elaboración del plan, conviene empezar estableciendo el planteo del problema. El planteo del problema es una breve reseña del problema específico que el plan debe encarar. Tiene que constar de los datos contextuales necesarios para determinar porqué es relevante. El planteo del problema resalta la *necesidad* de la estrategia, lo cual constituye un factor esencial para las personas con poder de decisión.

Un ejemplo de planteo del problema podría ser:

La extracción de oro artesanal y a pequeña escala es una fuente importante de ingresos para XX personas en el país XX. Dichas actividades tienen graves consecuencias a largo plazo para el medio ambiente y la población que vive en el entorno de los yacimientos, o aguas abajo o en la dirección del viento. Es necesario promover medidas sostenibles en la región a fin de proteger la salud humana y el medio ambiente.

Fijar la meta:

Trabajando en base al planteo del problema, es posible fijar una meta para el plan. La meta ha de ser una aserción concisa que describa el propósito del plan. Las metas tienen que ser realistas enfocarse a la situación particular de un país pero también a los resultados de las consultas. En algunos casos, fijar una meta general relacionada con el mercurio puede ser una manera práctica que puede considerarse como un buen punto de acceso inicial.

En tal caso, un ejemplo de meta podría ser:

Proteger la salud humana y el medio ambiente de las prácticas de extracción de oro artesanales y a pequeña escala mediante la reducción y eliminación del uso y la liberación de mercurio en dichas actividades.

Fijar los objetivos:

Los objetivos plantean, a un nivel más detallado que la meta, los resultados que se espera que el plan de divulgación, respondiendo a la pregunta “¿Qué se necesita lograr para llegar de donde estamos ahora a donde queremos estar?”.

Fijar objetivos en esta esfera es complejo dado su interrelación con la pobreza, la salud, la educación, el acceso al mercado y las repercusiones ambientales, pero los objetivos pueden establecerse por separado para atender los aspectos de gobernanza, sociales y del medio ambiente. Los asuntos relacionados con la exposición al mercurio pueden servir como punto de acceso inicial a las cuestiones ambientales.

Algunos ejemplos de objetivos relacionados podrían ser:

- *La extracción de oro artesanal y a pequeña escala se formaliza nacionalmente el XX (fecha).*
- *El uso del mercurio se reduce en 70% el XX (fecha) mediante la eliminación de prácticas muy poco eficientes y peligrosas de utilización de dicho elemento.*
- *Los mineros de XX reciben formación el XX (fecha) para reducir la exposición al mercurio en el trabajo (reduciendo así las emisiones atmosféricas), y proteger a los residentes y las zonas residenciales de los peligros derivados del mercurio (tales como instruir sobre el almacenamiento y la eliminación del mercurio).*
- *Los titulares de licencias primarias para la extracción de oro artesanal y a pequeña escala o los gerentes de las minas elaboran y comienzan a aplicar los Planes de Acción Ambientales el XX (fecha) a fin de instituir medidas de seguridad razonables para proteger a los empleados y*

zonas residenciales. Y/O Se elaboran políticas nacionales para promover medidas de seguridad destinadas a proteger a los empleados y zonas residenciales.

- *Elaborar y ejecutar un proyecto piloto innovador antes de XX (fecha) a fin de fomentar la producción limpia, como por ejemplo empleando instrumentos económicos, creando oportunidades para fabricar un equipo de concentración de minerales asequible o apoyando la capacidad local para satisfacer el comercio justo de los estándares de oro y comercialarlo.*

Consultar al comienzo e implementar una alternativa de sustento, (AL) iniciativa por XX fecha para promover formas alternativas de empleo y generar más empleos a través de un enfoque integral de desarrollo local. Información más detallada será útil para resaltar otros objetivos importantes que van a estar a la medida del país. Las publicaciones del PNUMA y sus enlaces hacia otros programas importantes tales como el “*Global Mercury Project*” de la ONUDI puede ser consultado en línea en:

<http://www.unep.org/hazardoussubstances/Mercury/MercuryPublications/ReportsPublications/tabid/3593/Default.aspx>.

Cada objetivo que formule el grupo de trabajo tiene que satisfacer los criterios pertinentes. Por ejemplo, utilizando los objetivos “SMART”, el grupo de trabajo puede evaluar mejor si los objetivos propuestos son:

- Específicos
- Cuantificables
- Asignables
- Realistas
- De duración delimitada.

Si el objetivo no cumple un criterio, tal vez sea mejor re-evaluar el objetivo ahora, antes que darse cuenta más adelante que el objetivo no era alcanzable. Por ejemplo, establecer un objetivo que trata de conseguir una reducción de 100% de la demanda de mercurio en los dos años siguientes, si bien es posible en teoría, quizás resulte muy difícil lograr por varias razones. Aunque el objetivo es específico y cuantificable (lo cual satisface los primeros tres criterios), tal vez no sea realista lograr una reducción tan radical de la demanda de mercurio en tan corto plazo. Debido a que el objetivo no cumple todos los criterios, el grupo de trabajo debería, por tanto, fijar un objetivo más realista que pueda lograrse en plazo de dos años.

Los interesados directos deben participar desde el principio en este tema. Los objetivos del plan sólo pueden fijarse y cumplirse satisfactoriamente si cuentan con el apoyo de los interesados directos.

2. ETAPA 4: Formulación de la estrategia de aplicación

La estrategia de aplicación es una parte importante del Plan estratégico nacional respecto a la extracción de oro artesanal y a pequeña escala. Sentará las bases de la labor de seguimiento y aclarará las obligaciones de los organismos internacionales y otros asociados e interesados. El plan, aunque redactado a nivel nacional, debe adaptarse a las necesidades y circunstancias locales y, por tanto, debe elaborarse en consulta con los posibles interesados directos y asociados a nivel nacional, regional y local.

La estrategia debería incluir los siguientes elementos:

- a. Plan de trabajo en apoyo a los objetivos del Plan estratégico nacional respecto a la extracción de oro artesanal y a pequeña escala
- b. Plan de divulgación
- c. Plazos
- d. Presupuesto general

A continuación se enumeran varias preguntas que el grupo de trabajo deberá tener en cuenta en la elaboración de la estrategia general para abordar las cuestiones de la extracción de oro artesanal y a pequeña escala, así como en la formulación de la estrategia de aplicación. También pueden ser útiles para establecer las prioridades nacionales.

- ¿Qué comunidades usan la mayor cantidad de mercurio o tienen la mayor concentración de mercurio en las muestras de aire, agua y tierra? ¿Cuáles comunidades tienen la capacidad (financiera y social) para llevar a cabo proyectos ambientales y de salud? ¿Quién necesita más esta información?
- ¿Cuál es el status jurídico/regulatorio de la minería a pequeña escala? ¿Este status permite una intervención?
- ¿Existe alguna manera de predecir las preferencias o prioridades de los electores? ¿en caso negativo, como se podría obtener esta información?
- ¿Cuáles son las iniciativas de protección aplicadas hasta el momento en su país (propósito, plazos, presupuesto estimado, actividad principal, resultados) que han logrado más éxito? ¿Por qué razón tuvieron éxito? ¿Cómo fueron fundados? ¿Cuáles son las experiencias adquiridas?
- ¿Existen iniciativas mineras generales que puedan ser vinculadas al trabajo de extracción de oro artesanal y a pequeña escala?
- ¿Qué actividades relacionadas con la extracción de oro artesanal y a pequeña escala se desarrollan actualmente o están planificadas en su país (propósito, plazos, presupuesto estimado, actividad principal, resultados previstos)?
- ¿En este sector, ¿existen oportunidades para elaborar enfoques innovadores basados en el mercado? ¿Hay iniciativas en curso? ¿Quiénes pueden ayudar en la elaboración de dichos enfoques?
- ¿Qué otro tipo de políticas y medidas regionales pueden ser necesarias para apoyar este sector (p. ej., la coordinación regional, hacer un seguimiento del comercio, sensibilizar sobre los riesgos para la salud y el medio ambiente)?

Además, el grupo de trabajo tal vez desee examinar cuáles son las etapas específicas para cambiar las prácticas a escala y qué recursos se necesitan para efectuar dichos cambios (financieros, humanos políticos y sociales)?

- Formación: ¿Dónde se necesita la formación? ¿Qué tipo de formación? ¿Cuántas personas deben recibir formación? ¿Cuántos instructores se necesitan? ¿Cuál es el mecanismo de entrenamiento existente?
- Producción/disponibilidad local de equipo: ¿Necesita innovación? ¿Formación de artesanos? ¿Qué hará para fomentar el mercado?
- Participantes clave: ¿Quién necesita estar de acuerdo/no oponerse a estos cambios? ¿Quién necesita liderar activamente estos cambios?
- Financiamiento: ¿Quiénes son los posibles donantes y cuáles son sus intereses (p. ej., qué organismos internacionales, gobiernos, sector privado, organizaciones de base comunitaria/no gubernamentales locales, grupos de mineros)?
- Datos: ¿Existen aun falencias en la base de conocimientos? ¿Existe la necesidad de realizar nuevos estudios para cubrir estas falencias?

a. Plan de trabajo en apoyo a los objetivos del Plan estratégico nacional respecto a la extracción de oro artesanal y a pequeña escala

El plan de trabajo en apoyo a los objetivos del plan debería enumerar las actividades previstas relacionadas con cada objetivo y la manera en que se aplicarán dichas actividades (actividad, propósito, plazos, presupuesto estimado, actividad principal, resultados previstos).

Las actividades deberían apoyar y complementar los programas existentes en vigor, a fin de centrarse en las actividades que logren una reducción significativa del nivel de mercurio a nivel mundial.

Es estratégico buscar vínculos con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (y otras iniciativas nacionales de desarrollo de alto nivel). Vincular las actividades con los procesos de desarrollo nacionales existentes y sus productos, tales como las estrategias de reducción de la pobreza y los Planes de Desarrollo Nacional basados en los Objetivos de Desarrollo del Milenio, puede servir para mejorar la imagen y la prioridad de las actividades a escala nacional y movilizar recursos. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el PNUMA elaboraron conjuntamente una síntesis general muy útil acerca de cómo está relacionada la gestión racional de los productos químicos con los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la cual se encuentra disponible en el sitio web del PNUD³.

El grupo de trabajo debería asignar las tareas al departamento u organización de ejecución que esté en las mejores condiciones de ejecutar la actividad. Por ejemplo:

- La vigilancia del uso del mercurio puede asignarse al departamento de gobierno competente como entidad encargada, en estrecha colaboración con las organizaciones mineras y funcionarios de aduanas.
- La formulación de políticas y medidas también puede asignarse al departamento de gobierno competente, en estrecha colaboración con los interesados directos.
- La sensibilización de enfermeros y trabajadores de la salud acerca de los peligros de la utilización del mercurio y la ayuda a los mineros y sus familias podría asignarse a un departamento u organización de salud, en estrecha colaboración con otros promotores de la salud.

b. Plan de divulgación

³

En la siguiente dirección:

www.energyandenvironment.undp.org/undp/indexAction.cfm?module=Library&action=GetFile&DocumentAttachmentID=2429

Dadas las dificultades particulares en esta esfera, se propone un plan de divulgación especializado para la tarea de sensibilización. El plan de divulgación tiene como objetivo analizar y planificar la diseminación real de datos concretos a las personas afectadas por el mercurio o a las que cuidan de la salud de los afectados, para informarles acerca de los peligros relacionados con este elemento. En lo posible, las actividades previstas deberían estar vinculadas con los programas y las redes existentes y aprovechar las experiencias anteriores y actuales.

En la elaboración del plan de divulgación en la comunidad, se dispondrá lo necesario para examinar y tener en cuenta las iniciativas de divulgación sobre protección sanitaria y ambiental más amplias del país, de modo que el plan estratégico nacional y sus componentes no se lleve a cabo en forma aislada o fragmentada.

En la elaboración del plan de divulgación se debería tener en cuenta las siguientes preguntas:

- ¿Hay redes establecidas para transmitir el mensaje a los mineros y sus familias?
- ¿Qué función podrían desempeñar los gobiernos, el sector privado, el sector de la salud, en la promoción de prácticas alternativas?
- ¿Son acertados los materiales? ¿Qué otros materiales de divulgación son necesarios?
- ¿Qué recursos se necesitan?

Teniendo en cuenta lo anterior, el plan de divulgación debería identificar los destinatarios e incluir una lista de las actividades de divulgación existentes y previstas para cada público destinatario (incluido los plazos, la organización encargada, el presupuesto, el potencial de divulgación de la actividad).

El uso de las redes sociales existentes puede ser una de las maneras más eficaces y menos costosas de transmitir información acerca del mercurio, entre ellas: los instructores pueden visitar escuelas, y se puede elaborar material para los alumnos para llevar a casa y presentar a sus padres; los proveedores de la atención de la salud y líderes religiosos suelen ser fuentes de información muy importantes para una comunidad, dado que en general se respetan sus consejos. Además, hay muchas organizaciones de base comunitaria que prevén en sus estatutos la diseminación de información de salud pública y sobre el desarrollo económico de la comunidad. A menudo, las organizaciones de base comunitaria se comunican regularmente con otros grupos que tienen objetivos similares.

El mensaje puede transmitirse de varias maneras, por ejemplo:

- Las reuniones y talleres públicos pueden ser útiles para transmitir mensajes a pequeños grupos y pueden ser prácticos en tratar temas a fondo.
- Los materiales impresos, como folletos, afiches y adhesivos llaman la atención acerca del tema y pueden adecuarse a la mayoría del público destinatario.
- La publicidad en gran escala, tales como carteles, anuncios en la radio y la televisión o anuncios de interés público, también pueden ser eficaces en llamar la atención respecto a determinado tema. Las campañas en los medios de comunicación pueden ser costosas si comprenden la publicación de anuncios. Sin embargo, en algunos casos los periódicos, estaciones de radio y televisión destinan gratuitamente espacio o tiempo a anuncios de interés público.
- La formación en el lugar es adecuada cuando se necesita información detallada para marcar la diferencia. A menudo, es mejor que los instructores sean del lugar y es más eficaz cuando se realizan actividades complementarias.

El objetivo general del plan de promoción es generar un entendimiento de los asuntos relativos al mercurio y los peligros asociados. Es por lo tanto útil establecer metas para las iniciativas y así poder medir el progreso realizado en el tiempo. Esto requerirá un entendimiento adecuado de las condiciones iniciales para compararlas con los resultados del PEN.

Esta sección del PEN debe establecer prioridades sobre un plan de divulgación, pero también otro plan de divulgación más específico en caso de que sea necesario de abordar integralmente las diferentes facetas de este proceso.

c) Calendario

El grupo de trabajo debería definir cuando comienza y termina el plan nacional, estableciendo así los plazos. Los plazos deberían contener los “hitos” del proyecto, que se corresponden con los objetivos establecidos por el grupo de trabajo. Como los hitos del proyecto son puntos de referencia que marcan claramente eventos distinguibles en el plan nacional, pueden utilizarse para seguir de cerca los avances logrados durante la ejecución.

d) Presupuesto

El grupo de trabajo debería asegurarse de que en el presupuesto se tienen en cuenta los fondos y los recursos en especie necesarios en forma amplia y detallada.

Un plan nacional satisfactorio no requiere necesariamente un gran presupuesto, sino más bien un presupuesto que esté bien administrado, que sea realístico, y que permita llevar el plan a feliz término con un costo mínimo. Los costos se reducen a un mínimo cuando el grupo de trabajo está integrado por una diversidad de miembros, dado que se pueden reunir los recursos o intereses de la organización de cada miembro. Sería conveniente asignar los fondos suficientes para lograr la participación de los mineros en cada una de las etapas del proceso de adopción de medidas.

Este proceso debe incluir información económica y estadística, la cual debería ser escrita en el lenguaje económico del Ministerio de Finanzas, esto permitirá al PEN adquirir una mayor prioridad dentro de los procesos presupuestarios nacionales. Al crear un PEN que sea coherente con otras políticas gubernamentales se evitara las situaciones donde el PEN se vea afectado por otros programas o afecte cualquier política pre-existentes.

Adicionalmente, un acento sobre las medidas financieras sostenibles, ligado a los marcos jurídico e institucional puede determinar el éxito del PEN. Respecto al PEN de un país, este debe identificar las posibles fuentes de financiamiento disponibles. Esto deberá incluir igualmente esquemas de financiamiento enfocados en las comunidades, en lo bilateral y en lo multilateral.

2. ETAPA 5: Mecanismo de evaluación

Se deberían elaborar criterios específicos como forma de evaluar el éxito general en la aplicación del Plan estratégico nacional respecto a la extracción de oro artesanal y a pequeña escala. De este modo, el plan estará proyectado inherentemente para evaluar y seguir de cerca los avances y éxitos logrados. Esta labor será mejor desarrollada si es encomendada a un grupo de trabajo consultivo regional conformado por países que participen del PEN.

Un mecanismo de evaluación debería incluir una revisión periódica, el monitoreo y procesos de evaluación para las actividades simultáneas con los hitos acordados. El grupo de trabajo debería trabajar en equipo para elaborar criterios con los cuales evaluar cada objetivo que el plan nacional espera lograr. En varias etapas definidas del proyecto se debería evaluar el grado de éxito en alcanzar los objetivos del plan estratégico nacional. Si no se logran plenamente los objetivos, se debería revisar el plan nacional y adaptarlo de conformidad.

Durante la aplicación del plan nacional:

La información y los datos deberían recopilarse durante la ejecución de las actividades y también reportarse. Los datos pueden recabarse mediante una evaluación en marcha de los distintos proyectos, así como mediante cuestionarios que se distribuyen entre los mineros, los funcionarios del gobierno, la sociedad civil y otros.

A medida que se ejecuta el plan nacional, se debería recabar información y datos precisos y detallados por dos razones. En primer lugar, si surgieran circunstancias imprevistas durante la ejecución, la información y los datos pueden utilizarse para reajustar el plan nacional a fin de lograr resultados más satisfactorios. En segundo lugar, los datos y la información recabados durante la ejecución del plan nacional deberían utilizarse para evaluar su éxito una vez concluido.

Por último, analizar las respuestas, los datos y la información de los cuestionarios que puedan emplearse para comparar los resultados de las actividades con los criterios establecidos en el plan nacional, los cuales determinarán si se han logrado los objetivos de manera satisfactoria. También puede ser útil emplear los criterios de evaluación; a continuación se reseñan algunos criterios de muestra:

- Eficiencia y efectividad de las medidas;
- Asequibilidad;
- Rentabilidad basada en el análisis de costo-beneficio;
- Viabilidad, incluidas las consideraciones socioeconómicas;
- Tiempo, incluida la secuencia de proyectos;
- Asignación de recursos;
- Necesidades urgentes de salud o ambientales.

Esta sección debe incluir un mecanismo para monitorear y reportar los resultados, sentimientos de la comunidad, y los éxitos y fallos pasados por alto. Los datos, la información y el análisis crearán las bases de la futura planificación. Tomando en cuenta las lecciones aprendidas de los procesos de implementación, esto fomentará un PEN más efectivo y robusto.

2. ETAPA 6: Aprobación del plan estratégico nacional

Para lograr el apoyo institucional, es necesario obtener el compromiso de los encargados de adoptar las decisiones a nivel nacional en las distintas etapas del proceso de elaboración del plan: al comienzo, en momentos críticos identificados durante el proceso y al final, cuando se ha finalizado el plan. Existen distintas formas de compromiso, tales como los acuerdos oficiales y las directivas ministeriales. Sensibilizar al público acerca del plan desde el principio es una buena manera de obtener respaldo.

Un elemento esencial para el éxito del PEN es la consulta de diferentes actores involucrados durante el desarrollo del plan. Este aspecto del proceso del PEN es especialmente importante para la aprobación del proyecto final. El conocimiento técnico y las experiencias adquiridas por los mineros y los miembros de la comunidad minera a través de años de trabajo en la extracción de oro artesanal y a pequeña escala deben ser incluidos en el PEN final y explotar todo su potencial. Los logros del PEN serán casi imposibles de realizar si las realidades locales no son tomadas en cuenta. Cuando los actores involucrados se comprometen en la formulación y en el proceso de consulta, ellos generan un sentido de pertenencia sobre el PEN y así dan cuenta de una gran disposición para asegurar que las metas sean alcanzadas.

Para lograr un elevado grado de compromiso, es importante evaluar los posibles obstáculos, por ejemplo: prioridades en competencia, lo cual puede poner en riesgo el apoyo al plan; falta de sensibilización sobre el tema o el asunto; y mandatos contradictorios o redundantes (o falta de mandatos) relacionados con el plan. Es posible que ya se hayan identificado y abordado dichos obstáculos en el plan. En otros casos, será necesario atenderlos con mayor detenimiento.

Una actividad esencial es entregar un borrador del plan de acción a tiempo y de manera apropiada a quienes tienen una influencia sobre su aprobación. También es importante modificar el material para atender a los distintos públicos y vincular las actividades con las prioridades más generales del gobierno.

El compromiso de las instancias decisorias externas puede ser también necesario fuera del proceso de aprobación nacional. Por ejemplo, se pueden asignar obligaciones a los sectores no gubernamentales, como la industria, para aliviar un poco la presión sobre el gobierno con respecto a la implantación del plan de acción.

Referencias

Telmer K. y Veiga M. (2008). *World Emissions of Mercury From Artisanal And Small Scale Gold Mining*. En: *Mercury Fate and Transport in the Global Atmosphere: Measurements, models and policy implications*, editores. Nicola Pirrone y Robert Mason; *Interim Report of the UNEP Global Mercury Partnership on Mercury Air Transport and Fate Research*. Disponible en: [http://www.chem.unep.ch/mercury/Sector-Specific-Information/Fate%20and%20Transport\(1\).htm](http://www.chem.unep.ch/mercury/Sector-Specific-Information/Fate%20and%20Transport(1).htm)

Instituto de las Naciones Unidas para Formación Profesional e Investigaciones (UNITAR) (2005). *Guía para el Desarrollo de un Plan de Acción para la Gestión Racional de las Sustancias Químicas*. Disponible en: www.unitar.org/cwm/publications/cw/ap/UNITAR_action_plan_gd_26_apr_05.pdf (gran parte del material sobre planificación utilizado procede de este documento)

Organización Mundial de la Salud (OMS) (2008). *Evaluación de la carga ambiental de las enfermedades relativa al mercurio*. Disponible en: http://whqlibdoc.who.int/publications/2008/9789241596572_eng.pdf

ANEXO I: Preguntas que deberán considerarse en el acopio de datos.

Acopio de datos de base

Las respuestas a las preguntas siguientes son importantes para la elaboración del análisis de referencia nacional pormenorizado.

Preguntas sobre el perfil del sector:

- ¿Cuántas personas trabajan en la extracción de oro artesanal y a pequeña escala en su país?
- ¿Dónde se desarrollan las actividades mineras en el país (en todas partes, o están concentradas geográficamente?)
- ¿Quién realizan la minería - familia de terratenientes, trabajadores migrantes, trabajadores inmigrantes, trabajadores contratados por los propietarios de tierras? Son mujeres y niños que participan en el trabajo? ¿Trabajan de forma individual, colectiva, o de qué manera?
- ¿Cuánto oro producen los mineros del país al año? ¿Qué precio obtienen por el oro? ¿Cuánto ganan normalmente al año (al día)?
- ¿Cómo adquieren los mineros el mercurio? ¿A qué precio?
- ¿Cuánto mercurio utilizan para producir el oro? [(K)g/mercurio por (K)g/oro producido]
- ¿Cuáles son las tecnologías y prácticas comunes que emplean los mineros? ¿Cuáles utilizan la mayor cantidad de mercurio? ¿Cómo se realiza la trituración? ¿Es mercurio adicionado a la totalidad del mineral (antes o durante la trituración) o como concentrado? ¿Cómo se realiza la amalgamación? ¿Cómo es la amalgama quemado?
- ¿Cómo se purifica el oro (si es del caso) - estufa de carbón, antorcha de gas, otros medios?
- ¿Cuál es la disponibilidad local de tecnologías alternativas/talleres locales? ¿Cuál es el nivel de conocimiento local acerca de las alternativas?
- ¿Qué piensan los mineros con respecto al mercurio frente a las alternativas?
- ¿Quién compra el oro de los mineros? ¿Dónde se llevará a cabo la compra? ¿Procesan el oro los compradores? Si es así, ¿Cuándo procesan el oro utilizan algún método para proteger el medio ambiente?
- ¿Hay actividad minera de explotación de oro a gran escala en su país? Identifique las compañías. ¿Esta alguna de estas compañías trabajando actualmente con los pequeños mineros artesanales? ¿Está alguno en conflicto directo con los pequeños mineros artesanales?

[Por favor describa cómo obtuvo y de dónde provino la información]

Preguntas sobre el medio ambiente:

- ¿Cuál es la escala de los impactos de las actividades en el paisaje (tomar fotos si es posible)?
- ¿Qué porcentaje de hábitat (tierra y agua) ha sido afectado?
- ¿Existen estudios o datos sobre la contaminación del medio ambiente a raíz de las actividades de extracción de oro artesanal y a pequeña escala? ¿Hay algún plan de rehabilitación para las áreas contaminadas?

[Por favor describa cómo obtuvo y de dónde provino la información]

Preguntas sobre asuntos jurídicos/sociales:

- ¿Cuál es el régimen jurídico/ reglamentario de la extracción a pequeña escala? Si aun no es lícita, ¿qué cuestiones podrían plantearse con la legalización?
- ¿Están los mineros organizados? ¿Cómo?
- ¿Los mineros tienen acceso al capital?
- ¿Qué sistema utilizan actualmente los mineros para vender el oro en el mercado? ¿A quiénes les venden el oro? ¿De dónde obtienen el mercurio? ¿Quiénes son los exportadores finales?
- ¿Los mineros son sensibles al precio del mercurio?
- Aparte de los mineros, ¿quiénes son los interesados directos claves a nivel nacional, regional y local, incluyendo organizaciones de base comunitarias en el sector minero? Por favor provea una lista e información de contacto si es posible.
- ¿Está la minería artesanal y a pequeña escala incluida en su estrategia nacional de reducción de la pobreza?

Educación/Salud

- ¿Está usted al tanto de las crecientes campañas de concienciación ambiental y para la salud y seguridad de los trabajadores que puedan estar vinculadas con los mineros y sus comunidades?
- ¿Existe algún programa de salud o de servicios sociales dirigido a los mineros y sus comunidades (tales como concienciación del SIDA, sanidad del agua y/o programas de seguridad y salud)?
- ¿Cuál es el promedio de educación en su país? ¿Cuál es el promedio de educación de los mineros? ¿Existen incentivos para que los niños continúen en la escuela en su país?
- ¿Existen institutos de enseñanza en su país de minería o geología?
- ¿Tienen los mineros y sus comunidades acceso a cuidados de salud?
- ¿Hay altos niveles de consumo de pescado en su país?

Actores Involucrados

- ¿Además de los mineros, quienes son los actores clave en los ámbitos nacional, regional y local incluyendo las organizaciones comunales activas dentro de la minería, compañías mineras de gran escala, compradores o vendedores de oro (incluyendo al Banco Central)? Por favor nómbrelos y dé información del contacto si es posible.

Anexo II Formato de Ejemplo para el Presupuesto y el Calendario

Plan de Acción para la Extracción de Oro Artesanal y a Pequeña Escala										
Objetivo 1										
Prioridad (alta, Media, Baja)	Fuentes de Financiamiento	Agencia Encargada	Costos de Actividad (USD\$)				Calendario			Indicadores
			Internos	Externos	Existentes	Total	Y1	Y2	Y3	

Anexo III. Índice propuesto para un plan estratégico nacional

1. Resumen ejecutivo

- Resumen del plan estratégico nacional
- Contiene una visión general para los encargados de adoptar decisiones

2. Introducción y antecedentes

- Fundamento y contexto
- Síntesis del proceso de preparación (máximo 1 página)

3. Sinopsis nacional

- Resumen del análisis de referencia nacional pormenorizado (máximo 5 páginas)
 - Aspectos jurídicos, incluido un análisis del régimen jurídico y reglamentario de la extracción de oro artesanal y a pequeña escala.
 - Consideraciones geográficas y estadísticas pertinentes.
 - Aspectos económicos, tales como ingresos per cápita, suministro, uso y demanda de mercurio, información sobre el comercio y exportación del oro.
 - Extracción, incluida la información sobre minerales, el proceso utilizado, el número de personas que intervienen directa o indirectamente en la extracción de oro artesanal y a pequeña escala (se incluyen consideraciones relativas al género y la edad).
 - Aspectos ambientales, que detallan la información conocida, tal como la destrucción del medio ambiente, yacimientos contaminados, emisiones de mercurio en la tierra, el agua y el aire.
 - Información sanitaria sobre las repercusiones en la salud y el desarrollo, exposición al mercurio a través de distintos medios.
 - Liderazgo y organización de la extracción de oro artesanal y a pequeña escala a nivel nacional y local.
 - Experiencias innovadoras en tratar las cuestiones relativas a la extracción de oro artesanal y a pequeña escala.

4. Meta y objetivos prioritarios

- Lista del planteo del problema, la meta y los objetivos del plan (máximo 1 página)

5. Estrategia de aplicación (10–20 páginas)

- a. Plan de trabajo en apoyo a los objetivos del plan estratégico nacional respecto a la extracción de oro artesanal y a pequeña escala
- b. Plan de divulgación
- c. Plazos
- d. Presupuesto general

6. Mecanismo de evaluación

- Breve descripción de cómo se evaluará y seguirá de cerca la estrategia del plan nacional (máximo 1–2 páginas)

7. Anexos

- i) Mandato del grupo de trabajo (incluidos los nombres y direcciones de contacto de los miembros)
- ii) Resumen del análisis de referencia nacional pormenorizado (máximo 20 páginas)
- iii) Presupuesto general pormenorizado

ANEXO IV: Lista de recursos de interés

Programa mundial de modalidades de asociación sobre el mercurio del PNUMA

El Programa mundial de modalidades de asociación sobre el mercurio del PNUMA es una relación voluntaria de colaboración entre varias partes, gubernamentales, no gubernamentales, públicas y no públicas, en la que todos los participantes convienen en trabajar juntos de forma sistemática para lograr el objetivo de dicho Programa.

El objetivo general de este programa es proteger la salud humana y el medio ambiente del planeta de las emisiones de mercurio y sus compuestos mediante la reducción al mínimo y, cuando sea viable, la eliminación en última instancia, de las emisiones mundiales de mercurio a partir de fuentes antropógenas que contaminan el aire, el agua y la tierra.

La extracción de oro artesanal y a pequeña escala es una de las esferas de asociación definidas en el Programa mundial de modalidades de asociación sobre el mercurio del PNUMA. Muchos miembros de la asociación tienen experiencia en orientar a los países en proyectos de extracción de oro artesanal y a pequeña escala y en el desarrollo del PEN. Los países están invitados a buscar orientación desde el ámbito de la asociación para elaborar su PEN (Contact_mercury@unep.org) Se encontrará más información en la siguiente página web:

www.chem.unep.ch/MERCURY/default.htm

Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI)

La ONUDI ha participado en el sector de la extracción de oro artesanal y a pequeña escala durante más de 15 años. El Proyecto Mundial del Mercurio, llevado a cabo recientemente por la ONUDI en seis países ayudó a aumentar la producción de dicho sector y a reducir al mismo tiempo las emisiones de mercurio. El proyecto ha demostrado que sólo un planteamiento multisectorial y coordinado puede lograr buenos resultados en la mitigación de los diversos problemas que afrontan dichas comunidades. Tras aprender de esta fase piloto, la ONUDI elaboró un plan piloto más complejo para abordar los problemas del sector. Actualmente se lleva a cabo la fase II del Proyecto Mundial del Mercurio. Se puede obtener más información en:

<http://www.globalmercuryproject.org/>, sitio web que dispone de una extensa base de datos de publicaciones.

Minería comunitaria y de pequeña escala (del Banco Mundial)

El programa Minería Comunitaria y de Pequeña Escala (CASM) es una red coordinada de información compartida, un conjunto de recursos completos para emplearlos a escala local y un centro de coordinación para distribuir información a centros regionales de producción limpia. El CASM también concede pequeños subsidios a los dirigentes comunitarios, organizadores, grupos de mineros, ONG y otras entidades. Si desea obtener más información, consulte:

<http://www.artisanalmining.org/>.

Alianza por la Minería Responsable (ARM)

La Alianza por la Minería Responsable (ARM) es una ONG internacional creada por varios actores de la cadena de suministro que trabajan en el Sur. Esta ha desarrollado y probado junto con los mineros, está elaborando y sometiendo a prueba un plan de certificación llamado Estándar Cero para el Oro Artesanal de Comercio Justo, para el oro que se produce en la extracción artesanal y a pequeña escala organizada, el cual respeta una serie de normas sociales, económicas, laborales y ambientales. El plan contiene una sección relativa al medio ambiente destinada a la reducción

gradual del uso del mercurio y el uso racional del cianuro. Si los mineros NO utilizan mercurio o cianuro, y en su lugar emplean el método de separación por gravedad, recibirán una prima ecológica adicional a la prima de comercio justo. ARM aspira a utilizar incentivos de mercado para mejorar el desempeño social y ambiental de la extracción artesanal y a pequeña escala, y mejorar la calidad de vida de dichas comunidades. <http://www.communitymining.org>

Green Gold – Oro Verde

Oro Verde (Green Gold) es una marca registrada. Con arreglo a dicha marca, el programa Oro Verde comercia oro y platino producido en la biorregión del Chocó de Colombia sin mercurio o cianuro y lleva cabo estrictas prácticas de rehabilitación ecológica. En un principio, las comunidades de Oro Verde idearon el concepto de certificar los metales preciosos producidos por los mineros artesanales. Son los cofundadores de ARM y actualmente buscan obtener la certificación en virtud del plan “Comercio Justo–Prima Ecológica” que elabora el ARM.

<http://www.greengold-oroverde.org>

Sistema de armonización para la producción artesanal y en pequeña escala de metales, en condiciones racionales

El Grupo de Trabajo del Diálogo de Madison realiza actividades para elaborar un sistema de armonización e intercambio de información para la producción artesanal y a pequeña escala de metales, en condiciones racionales. Ese grupo basa su labor en las actividades e iniciativas existentes y colabora con EARTHWORKS.

Persona de contacto: Scott Cardiff, scardiff@earthworksaction.org.

El Consejo de Oro Artesanal

El Consejo de Oro Artesanal (AGC) es una organización sin ánimo de lucro dedicada a mejorar las oportunidades, el medio ambiente y la salud de millones de pobres involucrados con la explotación de oro artesanal y a pequeña escala en los países en desarrollo, de esta manera, se mejoran considerablemente las condiciones del sector aurífero. Información adicional puede ser encontrada en: <http://www.artisanalgold.org/>
