



# Curso de Capacitación: Construyendo Capacidades para Implementar el Marco de Políticas Mineras en la República Dominicana

Martin Dietrich Brauch

Abril de 2015

© 2015 The International Institute for Sustainable Development

Publicado por el Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible.

## International Institute for Sustainable Development

El International Institute for Sustainable Development (IISD) contribuye al desarrollo sostenible proponiendo recomendaciones de políticas sobre el comercio y la inversión internacionales, la política económica, el cambio climático y la energía, la gestión del capital natural y social así como sobre el papel facilitador de las tecnologías de la comunicación en estas áreas. Igualmente, informamos sobre negociaciones internacionales y difundimos los conocimientos adquiridos a través de proyectos colaborativos, lo que da como resultado una investigación más rigurosa, el fortalecimiento de capacidades en los países en desarrollo, un mejor diálogo entre el Norte y el Sur, y mejores vínculos globales entre investigadores, profesionales, ciudadanos y formuladores de políticas.

La visión de IISD es mejor vida para todos y de manera sostenible, y su misión es defender la innovación, permitiendo a las sociedades vivir sosteniblemente. IISD está registrada como una organización de caridad en Canadá y tiene 501 (c) (3) en los Estados Unidos. IISD recibe su principal apoyo operativo del gobierno de Canadá, a través del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC), del Ministerio de Relaciones Exteriores de Dinamarca y de la provincia de Manitoba. El Instituto recibe financiamiento de proyectos de varios gobiernos dentro y fuera de Canadá, los organismos de las Naciones Unidas, fundaciones y el sector privado.

### Head Office

161 Portage Avenue East, 6th Floor, Winnipeg, Manitoba, Canada R3B 0Y4  
Tel: +1 (204) 958-7700 | Fax: +1 (204) 958-7710 | Website: [www.iisd.org](http://www.iisd.org)

### Geneva Office

International Environment House 2, 9 chemin de Balexert, 1219 Châtelaine, Geneva, Switzerland  
Tel: +41 22 917-8373 | Fax: +41 22 917-8054 | Website: [www.iisd.org](http://www.iisd.org)

---

**Curso de Capacitación: Construyendo Capacidades para Implementar el Marco de Políticas Mineras en la República Dominicana**

**Martin Dietrich Brauch**

**Abril de 2015**

# Table of Contents

Introducción.....	1
1.0 Optimización de Beneficios Socioeconómicos.....	3
1.1 Objetivos .....	3
1.2 Principales Temas Discutidos .....	3
1.2.1 Marco de Políticas Mineras en Estados Miembros del IGF: Evaluación sobre la Preparación de la República Dominicana para la Implementación (Marina Ruete).....	3
1.2.2 Optimizando el Desarrollo Sostenible a través de la Explotación de Recursos Mineros (Luke Danielson).....	4
1.2.3 Administración del Gasto de los Ingresos Mineros (Luke Danielson).....	5
1.2.4 Opciones No Tributarias para Obtener Beneficios para el Desarrollo (Luke Danielson) .....	7
1.2.5 Capturando Beneficios de la Minería en República Dominicana (Marina Ruete) .....	9
1.2.6 Optimización de Beneficios y Desarrollo de la Comunidad: La relación de los contratos nacionales y los objetivos locales (Luke Danielson).....	9
1.2.7 Mejores Prácticas Internacionales para la Protección de Derechos Humanos y de Seguridad (María Laura Barreto).....	10
1.2.8 Participación Local en el Desarrollo: Consultas con la comunidad y compromiso (Marina Ruete).....	10
1.2.9 Papel Local en la Gestión de Impactos (Luke Danielson).....	11
1.2.10 Consejo Provincial para la Administración de los Fondos Mineros de Sánchez Ramírez (Fomisar) (Lic. Mayra Aquino) y Patronato para el Desarrollo de la Provincia de Pedernales (Lic. Antonio Trinidad).....	12
1.2.11 Desarrollo Local: Responsabilidad del gobierno y de la empresa (María Laura Barreto).....	12
1.2.12 Consultoría Jurídica – Gestión de las Solicitudes de Concesiones Mineras (Lic. Ramón Núñez) .....	13
1.2.13 Dónde en el Proceso Sucede la Obtención y Optimización de Beneficios (Marina Ruete).....	13
1.3 Conclusiones y Recomendaciones.....	13
1.3.1 Reporte de los Grupos y sus Conclusiones.....	13
1.3.2 Contribuciones de los Expertos y de los Paneles de Participantes.....	16
2.0 Minería Artesanal y en Pequeña Escala (MAPE): Retos y oportunidades.....	19
2.1 Objetivos .....	19
2.2 Principales Temas Discutidos .....	19
2.2.1 Marco de Políticas Mineras en Estados Miembros del IGF: Evaluación sobre la Preparación de la República Dominicana para la Implementación (Marina Ruete).....	19
2.2.2 Estado de la MAPE en la República Dominicana (Eugenio Lugo).....	20
2.2.3 Introducción: La MAPE en el mundo y concepto de la MAPE (María Laura Barreto).....	20
2.2.4 Formalización de la MAPE como un Proceso con Diferentes Dimensiones: Lecciones de la experiencia internacional (María Laura Barreto) .....	22
2.2.5 Legalización: Primera dimensión del proceso de formalización: lecciones de la experiencia internacional.....	23
2.2.6 Acceso a Crédito para la MAPE (Marina Ruete).....	25
2.2.7 Marcos Tributarios para la MAPE (María Laura Barreto).....	27
2.2.8 Marco Legal para la MAPE para Controlar los Significativos Impactos Ambientales y Sociales (María Laura Barreto).....	29
2.3 Conclusiones y Recomendaciones.....	30
2.3.1 Contribuciones del Panel de Representantes Mineros .....	30
2.3.2 Contribuciones del Panel de Representantes del Gobierno.....	31
2.3.3 Síntesis de las Conclusiones y de los Temas a Trabajar .....	32



## Introducción

De 15 a 19 de septiembre de 2014, el Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible (*International Institute for Sustainable Development* [IISD]) y la Dirección General de Minería (DGM) del Ministerio de Energía y Minas de la República Dominicana han desarrollado el Curso de Capacitación “Construyendo Capacidades para Implementar el Marco de Políticas Mineras en la República Dominicana”, en Santo Domingo, República Dominicana.

El curso taller fue elaborado sobre el trabajo de evaluación, realizado por IISD entre enero y abril de 2014, sobre la preparación del país para implementar el Marco de Política Minera (MPM) del Foro Intergubernamental sobre Minería, Minerales, Metales y Desarrollo Sostenible (*Intergovernmental Forum on Mining, Minerals, Metals and Sustainable Development* [IGF]). El MPM del IGF es un modelo general de recomendaciones para que los países progresivamente implementen prácticas para aprovechar al máximo los beneficios de la minería al desarrollo sostenible, cubriendo seis temas:

- (1) Marco legal y de políticas
- (2) Optimización de beneficios financieros
- (3) Optimización de beneficios socioeconómicos
- (4) Gestión ambiental
- (5) Transición después de la explotación
- (6) Minería artesanal y en pequeña escala (MAPE)

En su evaluación, tomando en consideración el alto nivel de exigencia del MPM, el IISD ha concluido que la República Dominicana tiene un nivel medio de implementación en la mayoría de los temas y un nivel bajo en dos temas: optimización de beneficios socioeconómicos (3) y MAPE (6). Por lo tanto, el curso de capacitación se ha organizado con enfoque en esos dos temas.

La primera parte del curso, en los tres primeros días (15 a 17 de septiembre), ha correspondido al seminario “Optimización de Beneficios Socioeconómicos”, facilitado por los expertos Luke Danielson, Maria Laura Barreto y Marina Ruete. Los dos últimos días del curso (18 y 19 de septiembre) han sido dedicados al seminario “Minería Artesanal y en Pequeña Escala (MAPE): Retos y Oportunidades”, facilitado por las expertas Maria Laura Barreto y Marina Ruete.

Han participado de cada curso más de 70 personas, incluyendo representantes de comunidades, del sector privado y de instituciones del gobierno. En el seminario sobre la MAPE, especialmente, se destaca la participación de 29 mineros, en representación de cooperativas mineras y asociaciones de productores o artesanos de oro aluvional, larimar, yeso y ámbar, oriundos de diferentes regiones de la República Dominicana.

Del gobierno dominicano, además del Ministerio de Energía y Minas y la DGM, han sido representados los siguientes ministerios y órganos:

- Banco Central
- Cámara de Diputados
- Centro de Exportación e Inversión
- Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo
- Dirección General de Higiene y Seguridad del Ministerio de Trabajo
- Dirección General de Impuestos Internos
- Gobiernos Provinciales
- Junta Central Electoral

- Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo
- Ministerio de Industria y Comercio
- Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales
- Ministerio de Salud Pública
- Ministerio de Trabajo
- Rosario Dominicana (empresa estatal del sector de minería)
- Servicio Geológico Nacional

Este reporte se divide en dos partes, una referente a cada uno de los seminarios del curso. En cuanto a cada seminario, se presentan los objetivos, la agenda, los principales temas discutidos con base en las presentaciones de los expertos y, finalmente, las conclusiones y recomendaciones resultantes de los paneles y los debates entre los participantes.

## 1.0 Optimización de Beneficios Socioeconómicos

### 1.1 Objetivos

Los objetivos del seminario han sido capacitar y promover la discusión sobre los siguientes temas:

- Estrategias prácticas para aumentar los beneficios locales de la minería a través de mejores oportunidades de empleo, desarrollo empresarial, mayor uso de contenido local, etc.
- Instrumentos para promover la salud y seguridad ocupacional, incluyendo mecanismos de supervisión, inspección y aplicación de normas por el gobierno
- Estrategias para incorporar los actuales esfuerzos socioeconómicos públicos y privados al procedimiento de concesión y supervisión de permisos mineros
- Beneficios y estrategias para consultas periódicas con partes interesadas de la comunidad
- Mejores prácticas internacionales para la protección de derechos humanos y el abordaje de problemas de seguridad
- Estrategias para apoyar la transferencia de responsabilidad en programas sociales y económicos (incluyendo programas de salud y educación), del titular del permiso a otros, para que los programas puedan continuar después del cierre de la mina con el menor trastorno posible

### 1.2 Principales Temas Discutidos

Los principales puntos de cada uno de los temas discutidos a lo largo del seminario se resumen en las subsecciones siguientes de este reporte.

#### 1.2.1 Marco de Políticas Mineras en Estados Miembros del IGF: Evaluación sobre la Preparación de la República Dominicana para la Implementación (Marina Ruete)

Se han presentado los antecedentes del IGF y la evaluación de IISD en cuanto a la preparación de la República Dominicana para la implementación del MPM. Particularmente en cuanto a los beneficios socioeconómicos, se han presentado las principales fortalezas y debilidades del país.

##### Fortalezas:

- El Reglamento No. 207-98 permite que las autoridades consideren beneficios socioeconómicos en la elaboración de políticas mineras.
- El 5% de los beneficios son distribuidos a los municipios.
- El otorgamiento de concesiones puede tomar en cuenta beneficios socioeconómicos.
- El Código de Trabajo exige el 80% de empleados dominicanos.
- Hay normas obligatorias de seguridad y salud laboral.
- Hay esfuerzos voluntarios de empresas mineras.

##### Debilidades:

- Ausencia de planificación socioeconómica en el proceso de permisos
- Poca integración del sector minero con la estrategia nacional de desarrollo
- Falta de directrices para el uso del beneficio del 5% a municipios
- Bajas tasas de educación reducen el acceso a beneficios potenciales de la minería
- Débil aplicación de normas de seguridad y salud
- Percepción negativa de la minería en comunidades y la sociedad civil

## 1.2.2 Optimizando el Desarrollo Sostenible a través de la Explotación de Recursos Mineros (Luke Danielson)

Todos los países comparten la Tierra, pero hay desigualdad en la dotación de recursos naturales y en la distribución de los ingresos. Muchos de los conflictos están vinculados a los recursos naturales, de los que depende el desarrollo. Con el aumento de la población mundial, la demanda por minerales ha aumentado más que su producción.

El concepto de desarrollo sostenible implica resolver conjuntamente los problemas del medio ambiente y de la economía: primero, no se puede resolver ninguno de los aspectos sin resolver ambos; segundo, puede ser más fácil solucionar ambos que tratarlos separadamente, pues son interdependientes y están relacionados como aspectos distintos del mismo problema.

Los desafíos actuales de la minería incluyen los siguientes:

- Aumentar la producción de minerales debido al aumento de la población mundial
- Faenas mineras cada vez más grandes
- Mayor cantidad de tierra, agua y energía
- Mejores relaciones con comunidades y sus otras necesidades: agricultura, agua, viviendas

Para tratar de esos desafíos, políticas claras y estables son necesarias:

- Asegurar que la minería produzca beneficios de desarrollo sostenible a nivel nacional y en las comunidades y regiones afectadas
- Establecer un marco de desarrollo minero que facilite relaciones positivas con las comunidades afectadas
- Imaginar Estado, empresa y comunidad como socios en un desarrollo equitativo, sostenible y rentable de la minería

Además del aumento de capital natural, humano, social, financiero y físico, se tiene que hablar de la distribución de los beneficios de los recursos, a través de opciones **tributarias** (las empresas mineras pagan el impuesto al Estado, que trata de gastarlo promoviendo el desarrollo sostenible) y **no tributarias** (el enfoque del curso).

### Opciones tributarias:

- Impuestos sobre la renta
- Regalía: dependiente sea de la rentabilidad o de los recibos netos, sea de cantidades físicas de la producción minera (unidad, tonelada métrica)
- Impuestos mínimos asegurados
- Impuestos sobre entradas adicionales o ganancias inesperadas, regalías de escala móvil
- Impuestos de aduanas

Ejemplos de opciones tributarias en otros países:

- **Mozambique:** cargo por la tenencia de tierras o aranceles de permisos anuales, una especie de patente para mantener el permiso minero; valor demasiado bajo (US\$0.34 por km<sup>2</sup>).
- **Liberia:** sistema de bonos al momento de la firma ("signing bonus"), en el que la empresa minera tiene que pagar para firmar el contrato (entre US\$50 y 100 millones).
- **Mongolia:** préstamo de una gran empresa de cobre al gobierno (alrededor de US\$350 millones); los ingresos serían pagados diez años después.
- **Creta:** la constitución prevé que, si el recurso pertenece a la población, el gobierno nacional debe decidir sobre la distribución de los beneficios.

### Discusión de opciones tributarias en la República Dominicana:

- La Ley Minera prevé dos tipos de contrato. Típicamente el beneficiario paga solamente los impuestos bajo la ley minera. Los contratos especiales conllevan a impuestos distintos, como las regalías o impuestos sobre la producción.
- En el país se entrega a las comunidades el 5% de los beneficios que ha obtenido la empresa minera (por ejemplo, Falconbridge Dominicana S.A. y Corporación Minera Dominicana) durante el año fiscal.
- Aunque la comunidad próxima a la mina reciba beneficios, se pagan valores bajos por las patentes, lo que no permite distribuir beneficios a la población en general: se reduce el beneficio del dueño real de los minerales y se da beneficio mayor a las comunidades donde están los minerales.

### Opciones no tributarias:

- **Empleo.** A pesar de su importancia, el empleo en la mina moderna está en trayectoria de descenso. Una opción es repartir periódicamente el empleo disponible no calificado entre la comunidad: en Ghana, cada individuo tiene empleo por seis meses a un año.
- **Educación, capacidad humana, formación para carreras técnicas.**
- **Contenido local.** Las comunidades locales pueden producir y vender comidas, uniformes y otros bienes para la actividad minera. Se pueden establecer programas de invernadero, por ejemplo. Se debe considerar si la exigencia de contenido local genera empleos e ingresos al país. Capacitación se hace necesaria para el manejo de pequeñas empresas que vendan a la mina.
- **Empoderamiento de la comunidad con empresa:** la comunidad participa de la empresa minera, supervisando su desempeño económico y ambiental. Eso puede aumentar la capacidad de la comunidad y llevar a otras actividades comunitarias para su autogestión.
- **Minería Artesanal y en Pequeña Escala (MAPE)** y oportunidad para la joyería artesanal.
- **Beneficios “downstream”** (río abajo): los productos de la industria minera pueden ser utilizados para generar más empleo e industrias en el país.
- **Seguridad industrial.** A pesar de su histórico como industria peligrosa e insalubre, hoy en muchos países la industria minera lidera la promoción de ambientes de trabajo más seguros y de la salud de los empleados, una preocupación que se puede permear en otras industrias.
- **Introducción de tecnologías e ideas progresistas.** Por ejemplo, el primer teléfono en domicilio en Colorado era de la empresa minera; en Chile, el primer cine se ha debido a la minería. El sector también propulsó el acceso a la electricidad.

### 1.2.3 Administración del Gasto de los Ingresos Mineros (Luke Danielson)

El régimen tributario depende de un delicado equilibrio: los impuestos sobre la minería deben ser suficientemente bajos, para animar la inversión, pero bastante altos para posibilitar la distribución de beneficios de la extracción. Otro aspecto del equilibrio resulta de diferentes intereses entre Estado e inversionista. El Estado quiere ingresos inmediatos, con flujos de fondos estables y previsibles, incluso para costos de cierre y post-cierre de la mina. El inversionista, por su lado, quiere postergar el pago de impuestos para cuando tenga ingresos, pagar impuestos variables de acuerdo con los precios de sus productos en el mercado, y dejar de pagar impuestos cuando cese la producción.

La distribución de ingresos por impuestos presenta tres desafíos potenciales para gobiernos nacionales o locales:

- 1) **Los impactos sobre las comunidades empiezan mucho antes que hayan ingresos.** Mientras la empresa hace exploración y construcción, todavía no hay renta y, por eso, no hay ingresos del impuesto sobre la renta o de regalías, normalmente hasta el año 12 o 18 si la empresa puede deducir los costos del impuesto a pagar. Sin embargo, pueden haber sí grandes impactos:



- Construcción de caminos y otras obras importantes de infraestructura
- Inmigración de trabajadores en busca de empleo
- Falta de viviendas
- Problemas de salud pública (falta de clínicas, falta de alcantarillados, problemas de basura y desechos sólidos, todos resultantes del aumento repentino de la población local)
- Inseguridad
- Problemas culturales (por ejemplo: desplazamiento de tumbas de ancestros)
- Conflictos por el derecho al uso de agua
- Problemas legales entre empresas y comunitarios que no tienen título a sus terrenos
- Desigualdad de ingresos: algunos empleados de la mina van a ganar 50 veces lo que ganan otros habitantes de la comunidad
- Impactos sobre el equilibrio de género: necesidad de consultar a hombres y mujeres

**2) Los flujos de impuestos son inestables e imprevisibles.** Los precios de los minerales son notablemente inestables, en todo el mundo, lo que se ejemplifica por la volatilidad de los precios de níquel, cobre, aluminio, estaño y plata.

- El Estado no puede saber cómo va a ser el precio. En muchas estructuras tributarias, la volatilidad del ingreso al Estado es más grande que la de las ganancias a la empresa.
- Se debe pensar en cómo compartir el riesgo de forma equitativa entre Estado, inversionistas, comunidades y consumidores.
- En comunidades ampliamente dependientes de la minería, sin economía diversificada, la inestabilidad e imprevisibilidad de los flujos de impuestos tienen impactos más importantes.
- Países que dependen mucho de la minería, como Chile, han tenido experiencias positivas con fondos de estabilización: cuando el precio del mineral sube, se paga al fondo; cuando baja, el fondo paga al Estado. Esos fondos son complejos, pero representan una alternativa a considerar.

**3) Los costos del Estado siguen por muchos años después de que cesan los ingresos de impuestos.** En el cierre de una mina se deben cuidar los impactos ambientales y sociales: grandes poblaciones alrededor de las minas y dependiente de ellas, falta de otras actividades económicas importantes, problemas de desechos de las minas y sus efectos en la salud de los habitantes, subsidios gubernamentales (bajando impuestos o incumpliendo normas ambientales o de seguridad laboral) para mantener minas inviables y no rentables.

Desde el inicio del proyecto minero, es necesario planificar el cierre de la mina, para que el gobierno, las empresas y los individuos busquen nuevos medios de vida.

Algunos países utilizan fondos post-cierre para planificar que los recursos de la mina sigan siendo un motor económico para la región y de desarrollo para la comunidad, cubrir costos de monitoreo, lidiar con pasivos ambientales y sociales.

Entender y manejar esos tres problemas es clave para lograr mayor aceptación social de la minería a niveles local y nacional. Resulta difícil pedir a las comunidades que acepten impactos importantes a cambio de beneficios futuros e inciertos. Además, si hay baja de precios, buscar renegociar los niveles de beneficios acordados con las comunidades genera falta de confianza. Los gobiernos deben cuidar de no subsidiar proyectos que no sean rentables, para evitar las consecuencias sociales del cierre de los mismos. También pueden enfocarse en los beneficios no tributarios, que durarían más que los tributarios, aportando algo a las comunidades después del cierre.

Finalmente, otro punto importante en la administración de ingresos y gastos es la transparencia en cuanto a las ganancias de las empresas mineras y los impuestos pagos a los gobiernos. Debe haber un diálogo más abierto entre empresa, gobierno y comunidades. Para evitar la corrupción y aumentar la transparencia, ha surgido la *Extractive Industries Transparency Initiative* (EITI), una iniciativa de que participan gobiernos, empresas y la sociedad civil. EITI requiere que los países mantengan un organismo nacional tripartito y un sistema de contabilidad y publicación de las cuentas. El gobierno publica lo que recibe y la industria publica lo que le paga al gobierno; si hay diferencia en los informes, se investiga la razón. Organismos independientes auditan y verifican los reportes.

El objetivo de EITI es promover transparencia respecto de la cantidad de recursos. Si al ciudadano no le satisface lo que el Estado hace con los recursos, puede recurrir a los medios democráticos. EITI es una buena iniciativa y es significativo que la República Dominicana quiera participar, ya con apoyo financiero del Banco Mundial e implementación por el Ministerio de Energía y Minas. No se van a eliminar todos los problemas de corrupción y falta de transparencia, pero al menos se tiene un incentivo para el mejor gasto de fondos y para que el ciudadano pueda interrogar a su gobierno, comprender qué pasa con los fondos e involucrarse en esos asuntos.

#### 1.2.4 Opciones No Tributarias para Obtener Beneficios para el Desarrollo (Luke Danielson)

Las estrategias para el desarrollo deben ser estables y previsibles y de fácil administración y monitoreo. Para el Estado, esas características son clave en la planificación del desarrollo; para la comunidad, para que tenga confianza en cuanto a los beneficios. También son importantes porque el Estado suele no tener los recursos necesarios para una auditoría. Si los beneficios no son tributarios, son más fácilmente perceptibles.

Los posibles beneficios del desarrollo minero incluyen los siguientes, con enfoque en la parte vinculada a las actividades de las empresas mineras (responsabilidad social empresarial – RSE):

1. **Ingreso al Estado a través de los impuestos**
2. **Empleo y formación laboral.**
  - Se percibe una falta de instituciones que puedan dar capacitación especializada.
  - El Estado debe reflexionar en invertir estratégicamente en ciertas carreras.
  - Aunque la demanda sea pequeña, el tamaño de la industria justifica la calificación.
  - Una de las oportunidades para mejorar empleo y entrenamiento en el sector es el establecimiento, por ley, de porcentajes de empleos para nacionales. El Código de Trabajo Dominicano establece que el 80 por ciento de la fuerza laboral de una empresa extranjera, incluyendo las empresas de zona franca libre, debe estar compuesta por nacionales dominicanos.
  - Las exigencias de certificación obligan empresas a importar obreros. Por ejemplo: hay soldadores en la República Dominicana, pero un gran porcentaje no está certificado.
  - Resource-corridor: la existencia de más de un proyecto minero en una zona puede ser aprovechada para el desarrollo regional, a través de compartir de recursos y de iniciativas conjuntas (por ejemplo, un centro de capacitación y calificación laboral).
  - La calificación permite atraer otros tipos de industria, abriendo otras oportunidades.
3. **Políticas de contenido local; vínculos hacia atrás.** Alguien en el país debe tener un beneficio. Contenido local se debe producir en la economía dominicana, con valor agregado dominicano y beneficios para ciudadanos dominicanos.

#### Experiencias dominicanas señaladas por algunos participantes:

- Hay experiencias de suplidores nacionales de lo que necesita la empresa de minería, con base en importaciones de maquinaria extranjera y mantenimiento nacional, pero no hay producción nacional de toda la maquinaria necesaria.

- La República Dominicana no siempre está preparada localmente para las exigencias de las multinacionales. Hay poca experiencia de integración con el sector minero.
- Para desarrollar el personal local, se traen personas con experiencia, para que puedan entrenar a los locales. Para que en el futuro los directores sean dominicanos, será necesario crear calificación y desarrollar un buen código de conducta.
- Un problema es el costo energético, que hace con que muchas cosas producidas en el país no tengan precio competitivo.
- Las empresas mineras tienen privilegios de importación sin impuestos.
- La Dirección de Aduanas supervisa si los productos importados son necesarios para las empresas mineras, para evitar que las exenciones tributarias en la importación sean extendidas a bienes producidos localmente.

**Expectativas razonables:** Los gobiernos no pueden esperar que la industria haga todo. Deben buscar las mejores prácticas y adoptarlas progresivamente, para aumentar la contribución de la industria al desarrollo local; y comunicarse de forma transparente y abierta con las empresas y la sociedad civil, para producir constante intercambio de ideas y cooperación.

**Requerimientos de contenido local:** Se debe tener atención al lenguaje jurídico (aspiracional u obligatorio) usado en su redacción, al instrumento donde se establecen los requerimientos (ley, contrato entre Estado e inversionista, contrato entre empresa y comunidad) y a los porcentajes de contenido establecidos.

**Llave del éxito:** Los requerimientos de contenido local deben ser específicos o cuantificables, reportables y ajustables, para que se puedan identificar los fracasos y éxitos y responder a ellos, y para que se pueda negociar una modificación en el interés del Estado, de las comunidades o de las empresas.

4. **Vínculos hacia adelante y a los lados:** Se debe reflexionar sobre qué hacer para aumentar el valor agregado de los minerales producidos y cómo crear otras industrias usando los productos de la minería.
5. **Infraestructura:** La industria minera requiere infraestructura, que puede ser compartida con otras actividades económicas, generando oportunidad de desarrollo. Por ejemplo: redes de telecomunicaciones, electricidad, agua potable, pistas de aterrizaje, puertos y caminos.

El Estado debe movilizar los recursos en la primera etapa de planificación del proyecto y desde muy temprano en el proyecto empezar un diálogo con la empresa sobre infraestructura. Lo ideal es que parte del costo o de los recursos vengan de Estado y empresa, y que se defina un proyecto compartido, con beneficios a todos.

En la República Dominicana, por ejemplo, los caminos construidos para el servicio de la industria minera son de uso público (Ley 146, Art. 79). Lo mismo pasa con los puertos y el sistema eléctrico: pertenecen al país, aunque los concesionarios mineros los utilicen. Ello se podría extender a otros tipos de infraestructura.

6. **Participación accionaria gratuita del gobierno u otras formas de participación en el proyecto**
7. **Joint venture con entidades del Estado**
8. **Capital privado local**
9. **Producción compartida**

Los debates sobre esos temas son complejos. Muchos países han verificado que, si quieren participación, tienen que pagar de una forma u otra. Por ejemplo: reciben acciones, pero no reciben impuestos. Si no pueden vender su participación, tenerla puede ser motivo de orgullo, pero genera beneficios limitados. Además, los derechos de accionista a la información no valen tanto: son menos que derechos de una agencia fiscalizadora del gobierno.

### 1.2.5 Capturando Beneficios de la Minería en República Dominicana (Marina Ruete)

Se ha analizado lo que ya se hace en la República Dominicana, a la luz de la Ley No. 1-12 sobre la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030 y otras leyes aplicables, como conclusión parcial de los temas discutidos en el seminario.

La Ley 1-12 establece como objetivos nacionales mejoras en la educación, salud y seguridad social; la igualdad de derechos y oportunidades; coordinación territorial; vivienda; identidad y cultura nacional; y mejores condiciones físicas. En su parte específica para la minería, determina:

- Consolidar un marco normativo e institucional para el desarrollo sustentable de la minería
- Diseñar y ejecutar mecanismos para la participación de los municipios en los ingresos mineros
- Impulsar la competitividad y el desarrollo de encadenamientos productivos, para ampliar la generación de empleo decente

#### Beneficios financieros actuales en la República Dominicana:

- Regalías
- Impuesto sobre la renta
- Transferencia del 5% de los beneficios netos para los municipios
- Patentes (aunque en pequeño número)

#### Beneficios socioeconómicos actuales en el país:

- Reglamento No. 207-98 permite a las autoridades considerar los beneficios socioeconómicos
- El Código de Trabajo exige el 80% de empleados dominicanos
- Existen programas voluntarios de las empresas (responsabilidad social empresarial)

#### Facilidad para implementar y supervisar:

- Faltan directrices y transparencia en el uso de los 5%, pero hay casos exitosos (FOMISAR).
- Los gobiernos municipales tienen una débil capacidad administrativa y financiera, pero las autoridades nacionales de administración fiscal están bien preparadas.
- La DGM emplea esfuerzos para implementar el EITI.

#### Preocupaciones y problemas

- Integración de cuestiones comunitarias, regionales y nacionales
- Optimización de oportunidades de empleo en las minas
- Creación de oportunidades de desarrollo empresarial
- Integración de minería con estrategia nacional de desarrollo
- Falta de vinculación entre políticas públicas y la política fiscal de la ley y los contratos especiales
- Falta de integración con sectores para optimizar
- Limitada información sobre distribución de beneficios

### 1.2.6 Optimización de Beneficios y Desarrollo de la Comunidad: La relación de los contratos nacionales y los objetivos locales (Luke Danielson)

El valor de una mina depende no sólo de factores geológicos, sino también de la licencia social, sin la cual su explotación resulta inviable. Los conflictos sociales con las comunidades pueden suspender o interrumpir grandes proyectos de minería, como ocurrió con el proyecto Conga, de Newmont, en Perú, reprobado por casi 80% de la comunidad. Se han discutido varios otros ejemplos de proyectos mineros interrumpidos en Argentina, Australia,

Ecuador, Estados Unidos, India, Nueva Guinea y Rumania. Esos conflictos pueden ser muy caros para el Estado y el inversionista.

Una idea para administrar y distribuir los beneficios es la creación de consejos locales para la toma de decisiones de desarrollo. El éxito de esos consejos necesita de cooperación entre empresa, Estado y comunidad. Hay ejemplos de esos consejos en la República Dominicana, como el Consejo Provincial para la Administración de los Fondos Mineros de Sánchez Ramírez (FOMISAR). Sin embargo, el modelo de consejos tiene límites: por ejemplo, tal vez el gobierno local no tenga capacidad para grandes proyectos de infraestructura o para organizar programas de carreras profesionales avanzadas. De otro lado, son ideales para manejar iniciativas locales, como un programa para construir techos nuevos en viviendas o la construcción de un sistema de agua potable.

### 1.2.7 Mejores Prácticas Internacionales para la Protección de Derechos Humanos y de Seguridad (Maria Laura Barreto)

Aunque haya una serie de estándares voluntarios de auto-regulación de las empresas, se han seleccionado tres, como parte del MPM de IGF.

- 1) Las **Normas de Desempeño para la Sostenibilidad**, de la *International Finance Corporation* (IFC). Aunque sean voluntarias, son importantes porque los proyectos mineros necesitan cumplirlas. Definen una política de sostenibilidad ambiental y social y una política de acceso a la información. Se destacan las normas sobre trabajo y condiciones laborales, que tienen como objetivo promover el trato justo, la no-discriminación, la igualdad de oportunidades y las relaciones entre trabajadores y gerencia; promover condiciones seguras de trabajo; cohibir el trabajo forzado; y proteger a los trabajadores vulnerables (niños, inmigrantes, contratados por terceros, los que pertenecen a la cadena de abastecimiento del proyecto).

Son normas concretas y prácticas, que crean reglas claras para las empresas, ayudándola a crear un sistema de evaluación y gestión de ese tipo de impacto, para tomar medidas para resolver esos problemas. Hay países que las incorporan en sus legislaciones nacionales.

- 2) Los **Principios Voluntarios de Seguridad y Derechos Humanos**, de Naciones Unidas. De una iniciativa que empezó el 2000, por parte de Reino Unido y Estados Unidos, resultó ese conjunto de principios. Establecen reglas claras sobre cómo evaluar los riesgos y resolverlos, especialmente en el tema de la relación de la seguridad privada (de la empresa) y la de la población, el orden público, la policía.

Son importantes para impedir que conflictos obstruyan proyectos mineros, como ha ocurrido en una mina de oro en Tanzania, donde hubo un conflicto entre la seguridad privada y los pequeños mineros.

- 3) Normas sobre **Minerales de Conflicto**. Esa iniciativa surge de la preocupación de la sociedad internacional con el tema del origen de los minerales: de dónde vienen, cómo son producidos, si en su producción se respetan los derechos humanos.

### 1.2.8 Participación Local en el Desarrollo: Consultas con la comunidad y compromiso (Marina Ruete)

Las consultas son una de las formas de comunicación entre Estado, empresa y comunidad. Se consulta la opinión de las comunidades sobre la minería, en cuanto a los riesgos e impactos ambientales y socioeconómicos, las medidas de mitigación y los planes de emergencias y de cierre. Donde exista conflicto, el Estado hace el papel de árbitro o mediador de las diferentes opiniones y evalúa el impacto social del proyecto minero. Pueden existir malas relaciones, que traen altos costos, lo que no es deseable para ninguna de las partes. Una consulta puede solucionar o dar un primer paso para una mejor relación con la comunidad.

En la República Dominicana, el Artículo 38 de la Ley No. 64-00 exige la consulta pública dentro del marco de la evaluación de impacto ambiental, pero tal vez el plazo sea demasíadamente corto.



Según la definición del MMDA, una consulta debe ser un proceso abierto, inclusivo y no coercitivo, conducido en el lenguaje nativo de los participantes, para intercambiar información, ideas y puntos de vista sobre el proyecto. Debe incluir hombres y mujeres. También debe haber con completa divulgación de la información. La mejor práctica internacional indica que debe haber consentimiento libre, previo e informado en la ley minera o en el contrato. Hay dos tipos de consultas:

- **Previas:** se pueden hacer como condición para comenzar un proyecto o etapa específica.
- **Periódicas.** se pueden hacer en cada etapa del proyecto, desde la exploración hasta el plan de cierre. También se puede usar como condición para mantener el permiso. Deben dar a la comunidad a conocer sus derechos, los proyectos propuestos y los posibles impactos.

**Evaluaciones de impacto social (EIS)** son procesos para comprender y responder a los problemas sociales asociados al proyecto. Tienen como objetivos dejar un legado a largo plazo, establecer compromisos continuos, formar capacidades, permitir coordinación, informar a los planes de gestión de impacto social, entre otros. En Australia, por ejemplo, cada estado tiene formas distintas de realizarlas.

La Ley de Minería No. 146 de la República Dominicana no trata específicamente de una EIS, pero deja espacio para la integración de temas socioeconómicos. El reglamento para la aplicación de la ley minera No. 207-98 determina la evaluación de beneficios directos e indirectos del proyecto, incluyendo aspectos comunitarios, y prevé informes semestrales y anuales. Se puede reflexionar sobre la posibilidad de una EIS dentro del marco legal dominicano.

### 1.2.9 Papel Local en la Gestión de Impactos (Luke Danielson)

Se ha enfocado la gestión de los beneficios, pero igual importancia tiene la gestión de impactos del desarrollo minero.

En los años 1990, comenzaron a surgir en América Latina leyes que exigen evaluaciones de impacto ambiental y, con esas evaluaciones, requisitos de consultas con las comunidades afectadas. Hoy se considera que las consultas con comunidades (incluso mujeres, jóvenes, indígenas etc.) son muy importantes. Las últimas normas de IFC mencionan "consulta" más de 100 veces. Tienen normas muy específicas, según el caso. Hoy evolucionamos para consejos locales, con un rol permanente.

Para evitar conflictos, las comunidades afectadas deben tener a su disposición mecanismos y espacios definidos a dónde expresar sus problemas y quejas; las empresas deben resolver el problema e informar cómo. Esos espacios pueden ser tripartitos, involucrando los inversionistas, las comunidades y el Estado. Muchas veces las mismas estructuras que sirven para manejar los beneficios también son aptas para la mitigación de impactos negativos.

**Entre Estado e inversionista:** El Estado tiene sus códigos y leyes que establecen condiciones. Si hay un contrato minero entre Estado e inversionista, el MMDA puede ser útil.

**Entre Estado y comunidad:** La Constitución del Estado y sus leyes son importantes, pero también se puede pensar en contratos entre Estado y comunidad, por ejemplo, para que la comunidad pueda imponer sus propios requisitos en el desarrollo minero.

**Entre empresa y comunidad:** En muchos casos, las comunidades pueden imponer reglas, reglamentos o impuestos, dentro de límites establecidos. También hay la figura del contrato comunitario o contrato de desarrollo de comunidades (CDC), que define el rol de la comunidad en el manejo de impactos y su participación en los beneficios.

Antes se negociaban los contratos de desarrollo minero antes de los CDCs, sin avisar la comunidad. Con eso, muchos temas de gran importancia para la comunidad están en el contrato de desarrollo minero, sin incluirla. Eso generaba conflictos, exacerbados por la falta de transparencia.

Actualmente, algunos países experimentan invitar gente de la comunidad como observadores, para que sepan al menos algo de lo que se negocia entre el Estado y el inversionista. Otros les dan algún rol negociador. Este es el punto de avance en el mundo. No hay países que hayan solucionado el tema.

### 1.2.10 Consejo Provincial para la Administración de los Fondos Mineros de Sánchez Ramírez (Fomisar) (Lic. Mayra Aquino) y Patronato para el Desarrollo de la Provincia de Pedernales (Lic. Antonio Trinidad)

El Consejo Provincial para la Administración de los Fondos Mineros de Sánchez Ramírez (FOMISAR) y el Patronato para el Desarrollo de la Provincia de Pedernales han presentado sus historiales y experiencias en la administración de recursos provenientes de la minería e invertidos en el desarrollo comunitario. Como ejemplos de esas obras, se han citado:

- Educación: escuelas, liceos, bibliotecas, centros de capacitación en informática, talleres de oratoria, capacitación para microempresarios y quienes comienzan emprendimientos
- Obras públicas: mercados municipales, plazas artesanales, terreno para centro de corrección y rehabilitación, electrificación, clubes socioculturales, centros comunales, salones parroquiales
- Salud pública: acueductos, alcantarillados, hogares para ancianos, centros nutricionales
- Deporte: estadios, canchas mixtas, utilería para torneos
- Cultura: teatros, escuela de bellas artes, escuelas de músicas

Tanto FOMISAR como el Patronato de Pedernales cuentan con la participación de representantes del gobierno, de la sociedad civil y de la iglesia. Operando de acuerdo con las leyes y reglamentos que los han establecido, ambos han presentado ideas de proyectos que pretenden desarrollar en el futuro.

### 1.2.11 Desarrollo Local: Responsabilidad del gobierno y de la empresa (Maria Laura Barreto)

Existe desequilibrio de poder en las relaciones entre empresas y comunidades. Las empresas tienen las relaciones, la información y los recursos financieros, tecnológicos, de información y humanos. Las comunidades no tienen muchos recursos. El desafío es hacer que las acciones voluntarias de responsabilidad social empresarial (RSE) de las empresas mineras contribuyan para más simetría.

Las discusiones sobre RSE son extremadas. Para algunos, el desarrollo local es responsabilidad del gobierno y no de las empresas, que sólo tendrían que pagar tributos. Para otros, las empresas son las responsables por el desarrollo local, sin interferencia del gobierno, que debería disminuir tributos.

Sin embargo, hay una visión más realista, que empieza a ser dominante. Los impactos ambientales y sociales se sienten más en el nivel de la comunidad más cercana del proyecto minero y que, por eso, reacciona con más fuerza, con riesgo de conflictos. Además, por la naturaleza de la minería, las empresas mineras, normalmente están aisladas en áreas rurales, donde sólo están la empresa y la comunidad. En esta visión realista, el tema no es si debe haber RSE, sino cómo implementar acciones de RSE. Modelos:

- 1) **Paternalista.** La empresa ejerce acciones voluntarias, puntuales y paternalistas en la comunidad. En ese modelo, la comunidad pide a la empresa determinadas inversiones en el desarrollo local, y la empresa las ejecuta, sin participación de la comunidad o del Estado en la gerencia o implementación del proyecto.
- 2) **Bilateral.** La comunidad define las prioridades y se elabora el plan de acción, implementado por la empresa. Es una evolución del modelo paternalista: se reconoce la necesidad de involucrar la comunidad, pero con limitaciones. Tampoco en este modelo se incluye el gobierno.

- 3) **Multilateral.** Se involucran gobierno, comunidad y empresa en la definición de prioridades. Se garantiza que los planes de acción y de desarrollo local sean integrados. El control del recurso no cabe sólo a la empresa: hay responsabilidad compartida. Hay un amparo legal para esas relaciones, ejecutadas por comités comunitarios. Este modelo ya empieza a ser el dominante.

### 1.2.12 Consultoría Jurídica – Gestión de las Solicitudes de Concesiones Mineras (Lic. Ramón Núñez)

La Consultoría Jurídica de la DGM ha presentado el procedimiento utilizado para procesar las solicitudes de concesión minera, por personas físicas o jurídicas, desde la solicitud inicial hasta el registro público de los derechos mineros. Como el Estado es el dueño de los recursos minerales, al Estado hay que solicitarle el permiso para la explotación, para garantizar que el interés del Estado permanezca por encima del interés privado y permitir el desarrollo del sector.

### 1.2.13 Dónde en el Proceso Sucede la Obtención y Optimización de Beneficios (Marina Ruete)

Las consultas integrales con la comunidad, ya exigidas por el artículo 38 de la Ley No. 64-00 en el marco de la evaluación de impacto ambiental, son importantes herramientas. Sus resultados ya informan la decisión del Ministerio de Medio Ambiente para la autorización ambiental, conforme con el artículo 40 del Reglamento 22-13. Se podría evaluar alargar los plazos de las consultas, exigir consultas periódicas e implementar acuerdos entre empresas y comunidades.

También hay espacio para integrar evaluaciones de impacto social en la evaluación del interés nacional del proceso de solicitud de exploración, conforme a los artículos 68, 153 y 156 de la Ley de Minería No. 146.

De acuerdo con el artículo 44 del Reglamento 207-98, el Director General de Minería debe calificar el informe de evaluación considerando aspectos comunitarios, beneficios vía empleos directos e indirectos, entre otros temas relacionados a los beneficios socioeconómicos.

Finalmente, la Ley de Minería 146 (art. 72) y el Reglamento 207-98 (artículo 46) ya exigen informes anuales y semestrales, y permiten a la DGM exigir más datos sobre las operaciones mineras, incluso en cuanto a sus aspectos de beneficios socioeconómicos.

## 1.3 Conclusiones y Recomendaciones

### 1.3.1 Reporte de los Grupos y sus Conclusiones

Los participantes del seminario se han reunido en seis grupos para identificar y discutir los aspectos más importantes de la obtención y optimización de los beneficios de futuros proyectos mineros. Han presentado posteriormente sus informes y conclusiones:

#### Grupo 1:

1. Las consultas deben ser periódicas, no sólo iniciales. Se debe consultar a la comunidad, con la participación de empresas, del Estado y de grupos organizados. También se debe dar seguimiento y fiscalización a los acuerdos y verificar el porcentaje de su cumplimiento de los acuerdos. El Ministerio de Energía y Minas debe ser el encargado de la fiscalización. Todos los sectores involucrados deben participar activamente y tomar decisiones por consenso.
2. Se debe enfocar la formación de técnicas y técnicos en comunidades donde haya proyectos mineros. El curso de formación establecido en Pedernales es un buen ejemplo: 45 jóvenes se van a graduar, y la empresa minera los ha acogido como empleados a medio plazo.

## Grupo 2:

Se debe empoderar el desarrollo humano y social y el retorno de las ganancias de las minas. Se debe priorizar la transparencia y el modelo multilateral de administración de recursos y beneficios. Todos los grupos sociales deben estar involucrados: gobierno, comunidades, empresarios, clubes sociales, iglesias. La multilateralidad se debe sustentar en tres conceptos:

1. Estudios de impacto ambiental: debe haber reglas claras y objetivas, para que los criterios no dependan de quien sea el funcionario de gobierno que lo evalúa o el Director General de Minería.
2. Transparencia en cuanto al impacto social: se debe ir al lugar del impacto y hacer encuestas, discutiendo el impacto social directamente con las comunidades, para evitar conflictos sociales.
3. Administración del retorno económico: la mejor forma de administrar los recursos destinados a las comunidades es invirtiéndolos en el desarrollo social y humano.

## Grupo 3:

Ha enfocado en cómo debe contribuir la empresa al desarrollo sostenible:

1. La empresa puede propiciar algún programa de capacitación, como una universidad local, para el desarrollo de proyectos comunitarios: capacitación, iniciativas de negocios, emprendimiento. Se pueden establecer cooperativas que se puedan mantener en el largo plazo.
2. La empresa puede crear programas de educación en áreas donde están los proyectos mineros para que los jóvenes lleguen al nivel de educación que necesitan. En el nivel universitario, debe invertir en carreras de geología y minas.
3. La empresa también puede establecer un clúster agroalimentario para todo lo que necesita el proyecto; construir invernaderos, donde todos los vegetales necesarios para su alimentación se produzcan; estimular la producción de vestimentas por jóvenes y mujeres.

El grupo ha también señalado que se debe establecer un romance permanente entre las empresas y las comunidades, porque las empresas mineras persisten por 25 a 50 años.

## Grupo 4

El grupo se ha propuesto una reflexión un poco más holística. Todo debe partir de un plan de desarrollo provincial, muy preciso, corto, de mediano a largo plazo, alineado con el plan nacional. La naturaleza de ese plan requiere un tipo de organización social, que cuente con participación de todos los grupos sociales: clubes, iglesias, sociedades deportivas. Dentro del plan estratégico de prioridades se deben incluir los aspectos medioambientales y las necesidades de la población. En ese orden de prioridades es que se deben asignar los recursos de la explotación de la mina. Si se cierra la mina, los recursos deben quedar en la comunidad, para que pueda permanecer algún tipo de actividad económica. El plan debe incluir aspectos como el desarrollo de microempresas, el cooperativismo, atención pública, salud, educación, protección del medio ambiente, participación de la comunidad y compensación para el traspaso de propiedades.

El desarrollo de proyectos mineros se debe basar en dos ejes fundamentales:

1. **Consulta.** Debe ocurrir desde antes de la exploración, durante la explotación y hasta el período de post-cierre. Deben ser promovidas por el inversionista, pero fiscalizadas por el Estado.
2. **Supervisión.** Se debe combatir el uso de los precios de transferencia como maniobras para engañar al gobierno. Se debe dar seguimiento a los mecanismos de inversión en todo el proceso de desarrollo de la mina.

### Grupo 5:

El grupo ha sintetizado lo que sería necesario en una herramienta jurídica (contrato) sobre la distribución de los beneficios de la minería:

- Regulación de relaciones tripartitas
- Definición de los beneficios económicos y no económicos
- Definición de las responsabilidades de cada una de las partes involucradas
- Reglas de transferencia de tecnología, conservación del medio ambiente, desarrollo de pequeñas empresas, entre otras
- Distribución del porcentaje de beneficios a las comunidades a través de un órgano administrador, incluyendo miembros de comunidad, empresa y gobierno; el mismo órgano que debe concertar las acciones y servir como mediador en caso de conflictos

### Grupo 6:

El grupo ha consensuado en lo siguiente:

- Establecer proyectos de desarrollo alineados a las políticas nacionales, teniendo en cuenta fortalezas, amenazas, oportunidades y riesgos ambientales y sociales para lograr el desarrollo sostenible, y previendo medidas de prevención y mitigación
- Respecto a la distribución de beneficios, evaluar la calidad de vida de los comunitarios (salud, educación, saneamiento, fuentes de energía renovables, principios y valores)
- Crear un consejo de desarrollo municipal local, regido por reglamento comunitario, para administrar los beneficios; debe ser transparente y fiscalizado según la Ley de Administración Pública, la Ley No. 64-00 sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales y la Ley No. 176-07 sobre formas de manejar los fondos
- Crear un mecanismo empresa-comunidad-estado para la gestión de los fondos, garantizando que los beneficiarios sean las tres partes

Enseguida, los expertos y participantes han expresado opiniones en cuanto a lo presentado por los grupos:

- No es suficiente tener un plan; debe estar vinculado a un cronograma de trabajo e Indicadores de gestión que permitan evaluar los resultados.
- La idea de un plan provincial no corresponde a la realidad institucional en la República Dominicana, porque son un gobierno intermedio; las políticas públicas deben centrarse en el nivel de los municipios, que son también los que sufren los impactos ambientales.
- Debe haber inversión extranjera que provoque inversión social productiva, para que la minería sea sostenible.
- La educación promovida por las empresas no sustituye al Estado; debe ser complementaria.
- Uno de los mayores y mejores legados del manejo de los recursos es el ejercicio democrático de conversación, que se puede aprovechar para otros fines.
- Se debe empoderar a las unidades de gestión ambientales municipales (UGAM) para que sirvan como fiscalizadores de la actividad minera.
- Se debe alejar el estigma y los mitos de la minería como necesariamente mala y contaminadora, comunicando mejor sus sucesos y avances.
- Las reglas sobre estudios de impacto ambiental y social deben ser previstas en la legislación, y no en los contratos tripartitos.



### 1.3.2 Contribuciones de los Expertos y de los Paneles de Participantes

Luke Danielson ha hecho otras contribuciones en cuanto al tema, incluyendo las siguientes:

- Los múltiples impactos de la minería (por ejemplo, en cuestiones medioambientales y sociales) requieren una gestión adecuada.
- Las comunidades quieren no sólo parte de los beneficios generados por la minería sino también un rol activo en la gestión de esos impactos.
- Se hace necesario un sistema para la toma de decisiones en cuanto a beneficios e impactos, con alguna estructura local; también se debe definir quien participa de la estructura y como se realiza la toma de decisiones internas.
- El flujo de beneficios debe empezar temprano (no después de los impactos), ser relativamente estable y seguir aportando a la comunidad después de la vida de producción del proyecto.

También ha propuesto preguntas básicas para que se piense en las estructuras locales para la toma de decisiones en la República Dominicana:

1. ¿Cómo construir la estructura local para administración de los beneficios?
2. ¿Qué parte de las reglas tienen que ser definidas por el Estado? ¿Cuáles son las competencias de las estructuras locales, del gobierno y de las comunidades?
3. ¿Cuál es la relación entre el programa de beneficios y el plan local o regional del desarrollo?
4. ¿Dónde está el énfasis del programa: infraestructura, estimulación de microempresas, salud, educación u otro? ¿Cuáles tipos de inversiones rinden más resultados?
5. ¿Buscamos un fondo permanente? ¿Qué parte del ingreso debe ser invertido para establecer un fondo fideicomisario?
6. ¿Cómo decidir cuáles son las comunidades que deben participar en el programa de beneficios?
7. ¿Qué parte de los beneficios vienen de la empresa y del Estado?
8. ¿En qué tipos de instrumentos vamos a expresar los compromisos básicos: leyes o códigos, contratos Estado-empresa, contratos comunidad-empresa, contratos tripartitos?
9. Si se eligen los contratos involucrando la comunidad ¿cuáles son sus obligaciones?
10. ¿Qué tipo de monitoreo habrá para verificar si se alcanzan los resultados esperados?
11. ¿Qué sistema de medición vamos a usar (por ejemplo, el índice de desarrollo humano, IDH)?

En respuesta a las preguntas propuestas, algunos participantes manifestaron lo siguiente:

- El sistema de monitoreo no debe tomar el IDH, sino un sistema nuevo, adaptado a la necesidad local, con encuestas permanentes, metas y objetivos.
- Las debilidades institucionales también dependen de los intereses personales y empresariales que existan en el país en un momento determinado. Las grandes e importantes negociaciones de contratos mineros y exploración petrolera han sido históricamente malhechas. Partiendo de esa mala experiencia histórica, se deben explorar los contratos tripartitos.
- Los contratos pueden contemplar un proceso de revisión periódica, para que se garantice que los intereses comunitarios se toman en cuenta.
- Las comunidades deben participar de las discusiones acerca del contrato.
- Se deben incluir en los contratos disposiciones sobre la responsabilidad social de la empresa.
- Para que exista licencia social, hay que consultar con la comunidad con respeto a su cultura y ofrecerle información previa sobre los proyectos (por ejemplo, consultas multisectoriales).

- La transparencia, incluso sobre los ingresos de las empresas mineras, es fundamental para coordinar las relaciones entre comunidades, Estado y empresa.
- Se debe enfocar en la implementación de las normas internacionales ISO sobre responsabilidad social de las empresas (ISO 26000, aplicable a todas las organizaciones, empresas, Estado, universidades, asociaciones civiles, entre otros).
- Debe haber integración y diálogo entre comunidades, Estado y empresas. Para eso, es importante formar capacidades no sólo en el gobierno, sino también en las comunidades, para que conozcan las leyes y normas sobre minería, para que puedan tener planes adecuados de largo plazo y tener mejores relaciones con las empresas.
- Consultas multisectoriales son necesarias para cambiar la percepción de la minería como perjudicial y resaltar que ya es más responsable en la parte social y ambiental. También es vital promover la ley socioeconómica del sector minero.
- Las instituciones del Estado deben preocuparse por llevar educación a las comunidades, para que exijan sus derechos dentro del marco de su participación en el Estado dominicano. Para que los recursos lleguen a las comunidades, es necesario fortalecer el Estado.
- La Dirección General de Minería debe preocuparse con la protección ambiental, reconociendo que el agua es más importante que la minería y que el recurso humano más importante que el agua.
- Para evitar los impactos medioambientales, es fundamental que se siga el plan de manejo y adecuación ambiental.
- Debe haber discusiones multisectoriales sobre una nueva ley minera.
- Después del programa-piloto realizado por IISD, con el diagnóstico del sector minero por IISD y el curso de capacitación, el próximo paso debe ser preparar un plan de acción que defina las responsabilidades de cada una de las instituciones y, finalmente, hacer el seguimiento para monitorear el cumplimiento del plan.

### 1.3.3 Síntesis de las Conclusiones y de los Temas a Trabajar

Para concluir el seminario, Marina Ruete ha destacado que el plan de acción formal debe ser elaborado por el gobierno de la República Dominicana, que tiene la mayor responsabilidad. El plan debe indicar los líderes y los participantes de la acción; la Dirección General de Minería no debe estar sola, sino acompañada con sus colegas de Medioambiente, Salud, Trabajo y otros ministerios. También se debe pensar en los plazos de preparación e implementación del plan, a corto, medio y largo plazos.

Enseguida, Marina Ruete ha indicado temas de trabajo en los que la República Dominicana debe enfocar en cuanto a la optimización de los beneficios socioeconómicos de la minería:

- 1) **Participación de las comunidades.** El proceso de consultas públicas de la Ley No. 64-00 no parece ser suficiente: debería haber un proceso periódico y más participativo, por ejemplo, por medio de consejos de desarrollo y orientaciones sobre la implementación de la ley de minería.
- 2) **Contratos tripartitos (comunidad-Estado-empresa):** cómo el gobierno los debe conducir, cómo se deben implementar.
- 3) **La distribución de los 5% a las municipalidades:** quiénes deben recibirlos: ¿un solo municipio, el municipio cabecera, una junta de vecinos? ¿Todas las provincias tendrán un mismo sistema de distribución? Se deben por lo menos compartir las experiencias a nivel nacional y regional.
- 4) **Transparencia en la distribución de beneficios:** se debe empezar la participación en el EITI. Sin embargo, no es la única solución: puede haber otras formas para promover transparencia por medio del gobierno, de las leyes o de procesos establecidos. Es importante superar la corrupción y la falta de acceso público a la información.

- 5) **Plan de cierre**, para tratar de trasladar los beneficios socioeconómicos de la fase de exploración a otra fase. ¿Cómo implementar las consideraciones existentes en la ley sobre el plan de cierre?
- 6) **Contenido local**: se debe reconocer que la República Dominicana produce muchos insumos (alimentación, uniformes, empleo), pero se debe incentivar a las empresas a trabajar más con esos insumos locales.
- 7) **Infraestructura**: el gobierno y las empresas deben planificar juntos, discutiendo cuestiones de infraestructura ya desde el proceso de permiso.
- 8) **Planes tripartitos de desarrollo para la minería a nivel regional, municipal o local**: ¿cómo hacerlos, involucrando a la sociedad, y manteniendo coherencia con la estrategia nacional?
- 9) **Diseminación de información** sobre la minería (incluso los temas tratados en el seminario) a otras áreas del gobierno.

Marina Ruete también ha señalado las herramientas jurídicas de que ya dispone la República Dominicana para perfeccionar la obtención de beneficios socioeconómicos de la minería: las leyes de minería y medio ambiente, los reglamentos sobre consultas públicas y otros reglamentos y resoluciones en temas socioeconómicos. El país tiene una buena oportunidad para empezar a actualizar o reformar la ley de minería parcial o totalmente, a partir de una discusión a más largo plazo entre comunidades, gobierno, empresa, sociedad civil.

Finalmente, Marina Ruete ha destacado la igual importancia del monitoreo del cumplimiento de las leyes, con certidumbre en cuanto a los responsables por la fiscalización a nivel municipal, provincial y nacional. A partir de los indicadores de progreso obtenidos, se deben realizar evaluaciones de impacto socioeconómico.

## 2.0 Minería Artesanal y en Pequeña Escala (MAPE): Retos y oportunidades

### 2.1 Objetivos

Los objetivos del seminario han sido capacitar y promover la discusión sobre los siguientes temas:

- Marcos legales y mecanismos de regulación para la organización de la MAPE
- El acceso a los derechos de propiedad
- Mejores prácticas internacionales
- Políticas de formalización y regulación de la MAPE
- Opciones de gestión financiera de la MAPE, incluyendo medios para fomentar ahorro, y mejorar el uso de formas de financiación aceptables e inversión responsable
- Normas internacionales relativas a la MAPE
- Estrategias para reducir los impactos sociales y ambientales negativos de la MAPE

### 2.2 Principales Temas Discutidos

Los principales puntos de cada uno de los temas discutidos a lo largo del seminario se resumen en las subsecciones siguientes de este reporte.

#### 2.2.1 Marco de Políticas Mineras en Estados Miembros del IGF: Evaluación sobre la Preparación de la República Dominicana para la Implementación (Marina Ruete)

Se han presentado los antecedentes del IGF y la evaluación de IISD en cuanto a la preparación de la República Dominicana para la implementación del MPM. Particularmente en cuanto a la MAPE, se han presentado las principales fortalezas y debilidades del país.

##### Fortalezas:

- Apoyo del gobierno en la creación de cooperativas mineras
- Regulación de extracción aluvial de oro
- Sistema de categorización de impactos ambientales en el marco de la evaluación de impacto ambiental y permisos facilita la inclusión de la MAPE
- Concientización política de la DGM; creación de subdirección especial para la MAPE

##### Debilidades:

- Casi todas las actividades de la MAPE en la República Dominicana son informales
- Ausencia de estrategia gubernamental
- Falta de integración con las estrategias de desarrollo nacional y subnacional
- Limitados recursos humanos y capacidad técnica sobre salud, seguridad y medio ambiente para la MAPE
- Informes regulares de condiciones de altos riesgos y trabajo infantil en las minas en pequeña escala

## 2.2.2 Estado de la MAPE en la República Dominicana (Eugenio Lugo)

La DGM define la MAPE como una actividad extractiva que aplica esfuerzos humanos uno a uno y no implica el uso de maquinarias de amplia y sofisticada mecanización. El objetivo de la MAPE en la República Dominicana es extraer siete tipos de minerales, los más importantes de los cuales son el oro aluvial, el larimar, el ámbar, el yeso y la piedra caliza. La actividad se ubica geográficamente en 29 comunidades distribuidas en 12 provincias, generando 5.500 empleos.

Además del diagnóstico sobre la situación actual de la MAPE, la capacitación y asignación de recursos al sector y el seguimiento y monitoreo de la actividad en cuanto a sus impactos en el medio ambiente y en la salud de los mineros, la presentación de la DGM ha destacado sus iniciativas de apoyo a la MAPE:

- Planes de capacitación en seguridad y salud ocupacional a las organizaciones mineras
- Planes de cierre de pozos clausurados
- Proceso de formalización de actividades de la MAPE
- Determinación de la cadena de valor de los productos de la MAPE
- Evaluación de las reservas disponibles
- Mapeo geológico y geográfico de la MAPE
- Terminación de galería subterránea e infraestructuras de una mina de larimar de 117 metros de longitud, con aportes de 116 millones de pesos dominicanos de la Unión Europea y del gobierno dominicano
- Benchmarking de MAPE con otros países (Perú, Ecuador, Chile, Brasil)

## 2.2.3 Introducción: La MAPE en el mundo y concepto de la MAPE (Maria Laura Barreto)

La MAPE no es un segmento homogéneo: hay muchas diferencias entre los depósitos y se permiten arreglos técnicos, económicos y jurídicos distintos. El sector existe en más de 50 países y ha crecido y ganado visibilidad en los últimos 20 años. Entre 100 y 150 millones de personas dependen directa o indirectamente de la actividad. La MAPE contribuye de forma importante a la producción mundial de minerales y metales: produce 12 a 20 por ciento del oro, 70 por ciento de las gemas, 12 a 20 por ciento de los diamantes, 10 por ciento del carbón, para citar sólo los más significativos. Actualmente la MAPE se ubica principalmente al sur de la línea del ecuador, no porque sólo pueda haber MAPE en países en desarrollo, sino porque están en esos países los depósitos minerales abundantes que permiten explotación por la MAPE.

### Costos de la MAPE:

- **Geológicos y de explotación:** En general, la MAPE explota las partes más ricas, porque no tiene acceso a tecnología. Además, muchas legislaciones atribuyen títulos mineros por un año, sin posibilidad de renovación. Por eso, se extraen muy rápidamente los minerales. Como los métodos de extracción no son muy eficientes, ocurren pérdidas.
- **Ambientales:** Aunque no se pueda comparar con la devastación ocasionada por la agricultura, la MAPE tiene impactos por la contaminación con mercurio o cianuro, la sedimentación o turbidez en los ríos, el impacto a la flora y fauna principalmente de las zonas riberas.
- **Sociales:** Las condiciones precarias de trabajo y de vida de los mineros pequeños y artesanales causa impactos en la salud, incapacidad y muertes. Si existe una comunidad cerca de la mina, las condiciones tienden a ser un poco mejores, por la presencia de la familia; sin embargo, la mina está lejana, los campamentos mineros son precarios, con problemas de acceso a agua y alimentación. El trabajo infantil es otro problema significativo; en las minas de carbón el trabajo es particularmente peligroso y duro.



- **Macroeconómicos:** La MAPE puede generar una serie de conflictos, por el uso del agua o de la tierra (*land use*). También genera conflictos con el gobierno, por la dificultad de comprender el tema. En lugar de intentar un proceso de legalización, muchos gobiernos cierran las actividades y militarizan los conflictos (por ejemplo, enfrentamiento reciente entre mineros y militares en Perú).

#### Beneficios de la MAPE:

- **Sociales:** La MAPE crea empleos dignos en las áreas rurales y da oportunidad a personas con un nivel de educación oficial muy bajo.
- **Geológicos:** Más de 90% de los depósitos no pueden ser explotados por la minería mediana y grande. La MAPE explota riquezas geológicas abundantes y genera beneficios para el país.
- **Macroeconómicos:** En la grande minería, los recursos tienden a ser extranjeros, pero la MAPE permite movilizar capital, tecnología y mano de obra nacionales. Cuando se legaliza la MAPE, se general impuestos y tasas; aunque sean bajos, puede tener un impacto macroeconómico importante. También genera efectos positivos en la balanza de pagos. Contribuye al desarrollo local y regional. La MAPE incentiva la creación de otras industrias, pequeñas, que producen bienes de consumo para los mineros. También puede tener impacto en el desarrollo de la infraestructura. Finalmente, aumenta la diversidad económica incluso en el sector minero.

Siguiendo las preguntas de Maria Laura Barreto acerca de su opinión sobre qué es la MAPE, algunos participantes ofrecieron sus contribuciones:

- La explotación de recursos naturales en la República Dominicana está principalmente en la mano de transnacionales de Canadá y Estados Unidos, sin que se haya hecho un análisis adecuado de los beneficios. Afectan el medio ambiente; los recursos salen a grandes países y el país queda en la pobreza. La MAPE, por otro lado, tiene impactos socioeconómicos positivos e impactos ambientales reducidos. Es el caso de la minería de larimar, que es una actividad manual, sin gran maquinaria. La MAPE necesita de más apoyo del gobierno dominicano.
  - El Estado dominicano debe ver en la MAPE la posibilidad de aumentar la fuente de empleos y mejorar la calidad de vida. Destaca que en la mina también hay cristal volcánico, calcita, piedra caliza, hierro, pero que falta exploración.
  - Los mineros también necesitan de atención médica del gobierno y de ayuda para comercializar su producto.
  - Las pequeñas cooperativas en regiones muy pobres necesitan del apoyo del gobierno, sin lo cual no pueden competir en el mercado.
  - Hay denuncias de concesiones mineras obtenidas ilegalmente; el gobierno debe entregarlas a los pueblos a los que pertenezcan los yacimientos.
  - La República Dominicana tiene gran riqueza mineral, que permite minería a pequeña, media y gran escala. La minería a gran escala ha desarrollado una de las tecnologías más avanzadas del mundo para extraer el oro microscópico. Todavía hay necesidad de recursos internacionales y de defender no sólo la MAPE sino todo el sector. Por otra parte, el Estado debe garantizar que se reinvierta el dinero de la gran minería hacia los sectores de salud y educación, desarrollar capacidad técnica para el trabajo en la MAPE y crear condiciones para el mejor acceso a crédito.
  - Para que las comunidades, el Estado y las empresas ganen con la minería en el futuro, es necesario escuchar todas las opiniones y necesidades, trabajar en las áreas donde hay acuerdo y buscar alianzas.
  - En la República Dominicana hay otros minerales además de ámbar y oro aluvial y larimar, pero no se los explotan porque no se dispone del conocimiento (*know-how*). Se debe revisar el reglamento que existe en la DGM para que la MAPE no se desarrolle solamente por métodos manuales, sino que incluya el uso de equipos pesados. Debe haber más inversión del gobierno en la minería, en servicios, carreteras, energía eléctrica, acueductos, salud y educación. El acceso al crédito para los mineros muchas veces se limita por falta de garantía, título de propiedad o contabilidad.

Los recursos limitados impiden que haya formación de empresas que tengan acceso a crédito y puedan autofinanciarse. Si las cooperativas van sin título a un banco y le piden préstamo, el banco va a pedir garantías. El último recurso es pedir un préstamo o la garantía al gobierno.

#### **Comparación entre la MAPE y la minería a gran escala (MGE):**

- En todo el mundo hay dificultad para entender el fenómeno de la MAPE, porque es diferente de la MLE. Los depósitos explotados por la MGE están a grandes profundidades y la explotación necesita de altos niveles de capital y tecnología. Por otro lado, los depósitos de la MAPE son de libre acceso; su explotación requiere bajos niveles de capital y tecnología.
- La MGE utiliza inversión extranjera directa y exporta minerales en volúmenes mucho más grandes que la MAPE. Al mismo tiempo, los ingresos para el gobierno pueden ser similares entre la MAPE y la MLE. En cuanto a la generación de empleo, la contribución de la MAPE tiende a ser mucho más importante que la de la MGE, que es más intensiva en capital y tecnología.
- Las fases de la MGE son la de investigación geocientífica, la exploración, el reconocimiento, la explotación, la producción y el cierre, a lo largo de años o aún décadas. Por otro lado, las fases de la MAPE son mucho más condensadas y rápidas. Casi inmediatamente al reconocimiento se empieza a producir. Si no es así, se torna inviable para el pequeño minero. La producción y el procesamiento ocurren muchas veces en el mismo día. El cierre puede ocurrir simultánea o prontamente después de la explotación.
- Todo el sistema legal y las políticas públicas están dirigidos a la MGE. El gobierno necesita definir las políticas públicas y legislación adecuadas para la MAPE.
- Esas consideraciones son importantes para determinar cómo se debe estructurar el régimen jurídico de la MAPE. Una de las recomendaciones es tener una licencia única para varias fases: exploración, explotación, procesamiento, venta del mineral, etc.

**Dificultades para formalizar la MAPE:** Una forma de controlar el libre acceso es establecer la propiedad del recurso a través de licencias mineras: sólo los que tienen una licencia pueden explotar. Sin embargo, el establecimiento de derechos de propiedad puede ser difícil debido a las propiedades físicas y químicas de los recursos y de las condiciones geológicas y ambientales.

La MAPE es una oportunidad que viene de una riqueza geológica. La MAPE en Canadá permitió la acumulación de capital que después se tornó en la MGE. El pequeño minero no debe ser necesariamente pequeño siempre; la ley debe darle la oportunidad de crecer.

**Concepto de la MAPE desde el punto de vista de la política pública:** La MAPE trabaja yacimientos minerales con características geológicas, físicas y químicas que permiten formas simplificadas de exploración, extracción, procesamiento y transporte. La exploración y explotación pueden ocurrir simultáneamente. Necesita de bajos niveles de capital y tecnología, pero es intensiva en mano de obra. Hombres y mujeres pueden trabajar de forma individual, así como en grupos familiares, en sociedad, cooperativas u otras asociaciones legales y empresariales.

#### **2.2.4 Formalización de la MAPE como un Proceso con Diferentes Dimensiones: Lecciones de la experiencia internacional (Maria Laura Barreto)**

Inicialmente, algunos de los participantes han expuesto preocupaciones en cuanto a la MAPE:

- No hay suficiente interface entre los Ministerios de Minas y Energía y de Medio Ambiente.
- Hay actividades ilegales en las tierras del Estado; a los mineros se les sacan las riquezas.
- La mayor parte de las ganancias quedan en manos de extranjeros. Se debe considerar cómo agregar valor a los productos mineros dentro de la República Dominicana.

- También es importante garantizar la seguridad física de los mineros en la MAPE.
- El Estado recibe recursos del exterior (como de la Unión Europea), pero los mineros no tienen oportunidad de dar opinión sobre su aplicación, porque no son ingenieros. Es necesario tomar en cuenta las necesidades identificadas por los mineros.

**Concepto de legalización y formalización:** Aunque indistintamente, son conceptos distintos. La formalización es más amplia y tiene como objetivo traer la MAPE a la economía formal, por medio de programas y políticas públicas que traten de manera integrada las distintas dimensiones de formalización. La legalización es una de esas dimensiones.

#### **Características del proceso de formalización de la MAPE:**

- **Continuidad.** Las políticas para la MAPE deben desarrollarse en un proceso a largo plazo, que permita una mejora gradual e incremental de los mineros en diferentes niveles de desarrollo empresarial, desde los artesanales a los que usan maquinaria y procesos semi-industriales.
- **Estabilidad.** El gobierno debe definir políticas estables; si las cambia, debe hacerlo sólo para mejorarlas. Perú tuvo una experiencia positiva a partir del 2002, cuando ha creado una de las mejores leyes sobre MAPE y logrado la legalización de más del 50 por ciento de la actividad. Con todo, en los últimos años el gobierno ha cambiado la política; ha habido un retroceso en la visión y la reglamentación de la actividad.
- **Dimensiones múltiples:** Las políticas deben incluir las dimensiones de legalización, financiación y políticas de crédito, de género, institucionalidad, gestión ambiental, desarrollo tecnológico y transferencia de tecnología, acceso a la información, salud y seguridad laboral.
- **Múltiples actores.** Debe haber involucramiento del gobierno y en diversos niveles y áreas; los mineros, los empresarios y la sociedad civil también deben participar activamente del proceso de definición de políticas.
- **Capacitación** ambiental, tecnológica, legal y administrativa. Son necesarias orientaciones acerca de cómo crear una empresa, elaborar un plan de negocio, calcular los costos de los minerales. Con pequeños conocimientos se puede aumentar la rentabilidad; se puede aumentar la inversión sin tecnología muy sofisticada. Siempre es posible tener procesos y fabricar equipos localmente con resultados mejores.
- **Diversidad de mecanismos e instrumentos de política pública.** La complejidad de la MAPE requiere la combinación de mecanismos tradicionales de mando y control con instrumentos económicos y mecanismos de gestión comunitaria.
- **Generación y acceso a la información.** Es importante para el gobierno, porque sin información no se generan programas o políticas. Es necesario conocer la realidad para poder transformarla. Las asociaciones y cooperativas deben tener acceso a las leyes, a guías simplificados que ayuden el proceso en una forma más sencilla. También debe haber información sobre salud y seguridad de los mineros (por ejemplo, cuidados con el mercurio).
- **Institucionalidad y visión nacional.** Los diversos órganos del gobierno deben comunicarse, articularse, tener una política unificada, articular políticas y actividades, trabajar con una visión o estrategia común. En la mayoría de los países, sin embargo, los ministerios de minas y trabajo tienden a estar mucho más abiertos a la MAPE que los de medio ambiente y seguridad social.

### **2.2.5 Legalización: Primera dimensión del proceso de formalización: lecciones de la experiencia internacional**

Se debe definir la MAPE con el fin de legalizarla, identificarla y distinguirla de otras actividades mineras. Cualquier definición general debería proceder de una categorización específica de las actividades de la MAPE. Es importante que la definición no cree obstáculos para el progreso de la MAPE; se deben evitar términos como “ilegal”, “primitiva”

o “rudimentaria.” Se pueden crear diferentes títulos mineros para diferentes categorías de la MAPE, simplificando los procedimientos administrativos y técnicos.

### **Condiciones básicas de los títulos mineros**

Los títulos mineros poseen una clasificación, que tiene que ver con la calidad del título y su valor. Lo que atribuye valor al título son sus dimensiones: la duración y la posibilidad de renovación, el área, la transmisibilidad. En general en las legislaciones mineras, las concesiones de grande minería tienen una calidad mejor. Los títulos de la minería de pequeña escala, aunque sean de calidad más baja, tienen algún valor; los de minería artesanal no tienen casi ningún valor.

Los títulos de la MAPE deberían tener más valor, para que se puedan comercializar, ceder derechos, generar negocios. Además, deberían tener duración larga y no de sólo 1 ó 2 años, para fomentar la continuidad. Los mineros deberían poder explotar hasta el final del depósito.

Las leyes de algunos países ya permiten períodos más largos con posibilidad de renovación a cada 2 ó 3 años. Hay que cuidar que renovaciones frecuentes significan costos y tiempo adicionales, tanto para los mineros y gerentes de cooperativas (que, diferentemente de las grandes empresas, no tienen abogados para conducir los trámites de renovación) y para el Estado. Es necesario balancear la necesidad de control con los costos asociados a ese control.

Se sugiere permitir la renovación del permiso a cada 3 años (para la minería artesanal) o a cada 5 años (para la minería a pequeña escala), con posibilidad de renovación hasta el agotamiento del depósito.

En todos o casi todos los países, los recursos mineros pertenecen al Estado. Por eso es que en las relaciones mineras sólo se pueden desarrollar actividades mineras por medio de un título minero: una concesión pública del Estado. El concesionario nunca tiene la propiedad, pero tiene derechos y obligaciones relacionadas con el yacimiento y el área. La propiedad del producto minero (el oro, el hierro, el carbón) que resulta de la extracción es del concesionario. El hecho de ser del Estado no significa que no haya derechos negociables: lo que se negocia no es la propiedad, sino los derechos mineros, que pueden ser cedidos.

Eso es compatible, excepto si el gobierno decide que los títulos mineros no sean transferibles. La mayoría de los países permite la transferencia para la gran minería o para la minería mediana. Para tratar la MAPE como negocio, es necesario permitir la transferencia de derechos. Por ejemplo: si el concesionario muere, sus hijos deben tener acceso al título, para garantizar la continuidad de la inversión. La tendencia de limitar los derechos y su transferibilidad deja la MAPE en la informalidad.

**Reservas o áreas dedicadas.** En la minería artesanal muchas veces se usa un concepto interesante, pero que no tiene mucho éxito en la práctica: el concepto de reserva o área dedicada para la MAPE. Como el gobierno no hace exploración para la MAPE, no sabe dónde están los depósitos; lo que hace es reconocer las áreas dónde los mineros ya están trabajando. Si ahí están hace mucho, el gobierno sabe que el área tiene buen potencial; pero si ya están hace seis meses, puede ser que el yacimiento ya se haya agotado. En Colombia, ha habido presión de la industria para abrir esas áreas a la exploración a larga escala. En el momento en el que se identifica un depósito para la gran industria, se pierde el derecho de los mineros de la MAPE y se generan conflictos, porque los mineros pierden la confianza en el gobierno. La República Dominicana debe tener cuidado en el uso de ese tipo de instrumento.

La tendencia en muchos países es que sólo nacionales puedan desarrollar actividades de MAPE. Sin embargo, con dicha limitación, el país tiene que resolver el tema de los extranjeros que hoy ya trabajan en las cooperativas. Una solución sería determinar que la MAPE sólo pueda ser hecha por empresas o cooperativas de capital dominicano, o ambas, permitiendo que tengan trabajadores extranjeros. Una sugerencia es dejar para el capital extranjero la minería mediana y grande, garantizando que en la MAPE solo haya capital nacional.

**Clasificación.** Los países clasifican de la minería en artesanal, pequeña, media y grande según diferentes criterios. Por ejemplo, en el Congo, se define como MAPE la actividad minera en depósitos que no se pueden explotar por

grandes mineras; no es una definición objetiva. Otros países clasifican la minería por volumen de inversión, número de trabajadores, capacidad instalada de extracción y procesamiento, nivel tecnológico; por ejemplo, clasificando la MAPE como “rudimentaria”. Los criterios no deben crear obstáculos o modificar las características positivas de la MAPE. Si el criterio es el número de trabajadores, eso puede traer problemas, pues la MAPE es una grande empleadora (cuanto más simples tecnológicamente la operación, más trabajadores hay), lo que es positivo en términos de una actividad que genera empleo en las regiones rurales.

Es importante tener conceptos distintos, para distinguir también los efectos tributarios de las diferentes escalas de minería. Para eso, es necesario tener criterios objetivos, sin usar expresiones como “rudimentaria”, que perjudican las operaciones mineras; por ejemplo: si en la MAPE la tecnología debe ser rudimentaria, se boicotea el minero que quiere y puede crecer, invirtiendo en maquinaria. Lo ideal es que haya por lo menos tres categorías de títulos para la MAPE (por ejemplo: artesanal, micro, pequeña). Eso permite que los más pequeños crezcan y que un título minero se convierta en otro (escalabilidad).

#### Contribuciones de los participantes:

- Ciertos minerales sólo pueden ser explotados por la MAPE. Por ejemplo, el ámbar se destruye si se mecaniza su explotación por la grande minería.
- En la República Dominicana, la MAPE se percibe como un negocio; por eso es que el Estado busca participar de la MAPE. De la minería, el Estado espera obtener recursos a través de impuestos; de la MAPE, busca generar impacto socioeconómico favorable para la población. El mejor aporte del Estado al negocio de la MAPE, como socio, es educar a los involucrados en la actividad, dar pequeños aportes de recursos, elaborar normativas para la actividad (por ejemplo, laborales), contribuir con a la divulgación internacional de los productos minerales exportados y ayudar en la exploración de larimar calificado.
- El Servicio Geológico Nacional hace estudios determinativos y mapas útiles para la minería. En el área de la MAPE de ámbar, larimar y oro aluvial, hace un año que la DGM está haciendo un trabajo zonal, en cada región geológica. En el caso del ámbar, la DGM ya sabe cuál es el área, donde están las reservas, cuál es la ley, cuántas libras por material extraído, cuánto valen los depósitos. Esa información está a la disposición de los mineros interesados. En el caso de larimar, la DGM está trabajando para tener informaciones similares.
  - o Segundo Maria Laura Barreto, eso hace con que la República Dominicana sea el primer país a cuantificar depósitos para la MAPE. Además de conocer el potencial, es necesario tener clareza en cuanto a los derechos, para evitar conflictos; para poder explotar los depósitos, las cooperativas (u otras entidades legales) deben tener una garantía legal.
- La República Dominicana debe tener cuidado con la publicación de la información geológica. Por ejemplo, ya existe una competencia internacional para vender el larimar más barato en el exterior. Si el país publica dónde están los yacimientos de larimar, los extranjeros pueden venir explotarlo excesivamente, bajando el precio y agotando el recurso.

#### 2.2.6 Acceso a Crédito para la MAPE (Marina Ruete)

Se han examinado las condiciones y los obstáculos para el acceso a crédito para la MAPE. El crédito es una de las dimensiones más importantes para el sector formal: estabiliza la actividad minera itinerante, permite a los actores más capacidad financiera para convertirse en propietarios y más diversidad para el sector, crea condiciones para mejoras sociales y ambientales y, lo más importante, permite el crecimiento de la MAPE a minería mediana o grande.

#### Estudios de caso internacionales:

En el área restringida de esmeralda de **Ndola Rural, Zambia**, la falta de financiación a los operadores de las minas de pequeña escala se debe al alto costo de tasas de interés y a la dificultad de tener garantías. La Unión Europea ha intentado dar más acceso al crédito a través de fondos para préstamos, administrados por el Programa de

Diversificación del Sector Mineral. Sin embargo, los fondos siguen siendo inaccesibles a causa de las condiciones: de los €16.5 millones disponibles, sólo €3 millones fueron usados por nueve empresas. Para aumentar la accesibilidad, €1 millón pasará a ser administrado por una institución de microfinanzas, con condiciones más flexibles.

En el **Districto de Geita, Tanzania**, el gobierno ha establecido un fondo rotativo con tasas de interés bajas, requiriendo que el Instituto de Geología hiciera una evaluación en la zona para ayudar en la toma de decisión. El fondo rotativo debe evitar tratar con préstamos grandes, que requieren mucha garantía; debe centrarse en préstamos para objetivos específicos. Para la MAPE, los préstamos se destinan a (i) desarrollar la mina para llevarla a la etapa extracción, (ii) adquirir e instalar los equipos para montar las plantas de procesamiento de minerales, y a (iii) responder a eventos de emergencia. Los esquemas de préstamos a grupos de mineros se destinan a adquirir equipos, desarrollar minas, o desarrollar esquemas de venta o arrendamiento de equipos para futura adquisición (como un leasing).

En otro modelo de crédito operado en el Distrito de Geita, el comprador de oro prestaba asistencia a los mineros a través de un acuerdo para comprar oro que les permitía recuperar los costos de los equipos. El modelo ha fracasado por errores de operación y por el mal servicio prestado a los mineros. Otros modelos que se podrían probar son el financiamiento a través de la cooperación entre la MAPE y la MGE y a través de organizaciones no gubernamentales e instituciones financieras, con bancos locales como intermediarios.

#### **Lecciones de los estudios de caso y otras experiencias internacionales:**

- La falta de acceso al crédito es una realidad en la MAPE y necesita ser cambiada.
- A veces las oportunidades se pierden por requisitos burocráticos no adaptados para el sector (por ejemplo, los fondos de la Unión Europea que no se pudieron utilizar a causa de las condiciones).
- La participación de bancos de desarrollo (el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y otras iniciativas para el desarrollo) en la creación de créditos de préstamos es una señal positiva para los bancos locales, que empiezan a ver que la financiación de la MAPE puede ser un buen negocio.
- Las iniciativas de bancos privados pueden ser una opción, pero se debe tener cuidado de no promover explotación y dependencia. La garantía son su obstáculo más importante.
- El gobierno tiene un gran rol: puede apoyar financieramente directamente, pero no debe favorecer indebidamente empresas, grupos, asociaciones o cooperativas específicos. Además, no se debe crear una dependencia de los mineros a los recursos del gobierno.
- El sector de la minería debe comprender que crédito no es donación: se proporciona para ayudar a crecer, pero no para crear dependencia o distorsiones.
- El interés, el plazo de pago y las otras condiciones de crédito deben ser adecuadas a las etapas y a los riesgos del proyecto.
- La formalización casi siempre es una condición para la concesión de crédito, para dar seguridad a la institución financiera.
- Las licencias mineras y los permisos ambientales deben tener las condiciones básicas para que se puedan usar como garantía para obtener créditos o préstamos.
- Se puede aprender del sector de agricultura, que está muy desarrollado en términos de cadena de valor. Los compradores podrían financiar la actividad.
- Se pueden establecer esquemas de inversión: joint venture entre capital (aportado por algún inversor) y capacidad técnica (que tienen los mineros).

En base a preguntas sobre las condiciones de acceso al crédito para la MAPE en la República Dominicana, los participantes han ofrecido sus contribuciones:

- En el caso del larimar, ubicado entre 400 e 450 pies de profundidad y altos costos de perforación (2 millones de pesos), no se consigue crédito porque se ha declarado no rentable. Muchas veces el dinero se pierde si cae la mina. Nadie se arriesga a poner su casa como garantía si se puede perder la mina. Los bancos no los toman en cuenta. El Presidente de la República y la DGM ofrecen financiamiento y garantía para invertir en el larimar; el gobierno ha construido el túnel para la explotación (200 millones de pesos).
  - o Marina Ruete ha resaltado que el financiamiento a un sector económico no es sólo a las actividades desarrolladas sino también a la infraestructura; la construcción del túnel en la mina de Larimar de Barahona, por ejemplo, ha sido una forma de financiar colectivamente el sector. Además, muchas veces el gobierno puede ofrecerse como garante a bancos privados.
- La Banca Solidaria es una institución a nivel nacional que financia proyectos de artesanos que transforman el larimar y el yeso para el mercado turístico y de exportación. La tasa de interés es de 5 por ciento al año (equivalente a 0.42 por ciento mensual).
- En todo el mundo, el enemigo del cooperativismo es la institución financiera. Como socio que apoya a las cooperativas, el Estado podría usar mecanismos para financiar la MAPE así como ya hacen a las multinacionales. Si no hay presupuesto, puede ofrecerse como garante.
  - o Maria Laura Barreto ha advertido que han fracasado las experiencias de países latinoamericanos que han creado empresas estatales para la minería en los años 1980. El Estado y sus funcionarios son reguladores, no empresarios. El camino más largo, de convencer las agencias de crédito y desarrollo a crear modelos para financiar la MAPE, puede ser más difícil, pero es también más adecuado.

### 2.2.7 Marcos Tributarios para la MAPE (Maria Laura Barreto)

Se han examinado las tendencias de los marcos tributarios para el sector de la MAPE. El sector se encuentra muy descapitalizado y los mineros tienen poco acceso al capital. No hay tendencias claras ni mucha información en cuanto a la carga tributaria, excepto en cuanto a la minería artesanal, que está exenta de regalías mineras en muchas leyes. No se conocen los efectos acumulativos de los diversos impuestos, la capacidad financiera de las operaciones de MAPE para cumplir con las obligaciones fiscales o el uso de los ingresos fiscales.

Mucho de la inversión en la MAPE se hace por ingresos personales y ahorros. La ley debe tener en cuenta este aspecto. Un tema muy importante es el de las tasas. No existe una coordinación entre los diversos órganos del gobierno, y eso se refleja en el nivel de aplicación de las tasas. Por ejemplo: se requieren tasas cuando el minero pide la licencia minera, la licencia ambiental y la renovación del título. El efecto cumulativo de esas tasas puede inviabilizar la MAPE y su legalización.

#### Regalías y Tasas de Licencias Mineras por País

La regalía es un tributo muy específico del sector minero. Puede ser un poderoso instrumento de incentivo económico para la formalización del minero de la MAPE. Bolivia tenía regalías de 7 por ciento, lo que hacía con que todo el oro boliviano fuera clandestinamente a Perú, a causa del porcentaje alto. Posteriormente Bolivia ha cambiado el porcentaje; actualmente hay porcentajes distintos para venta interna o exportación. En Brasil, por otro lado, la regalía es de 0.2 por ciento, lo que puede servir de incentivo al contrabando (de otros países fronterizos a Brasil). Por eso, sería importante armonizar regional e internacionalmente las regalías.

La exención de regalías normalmente no es una buena idea. Lo ideal es hacer un cálculo total de la carga tributaria, a nivel de impuestos y regalías, para saber cuánto el minero deberá que pagar para legalizarse. También es importante diferenciar entre minería a pequeña escala y minería artesanal. El tipo más efectivo de regalía se aplica sobre la producción, antes de que salga de la mina. La ley también debe diferenciar entre los impuestos cobrados de las entidades legales (por ejemplo, cooperativas) y de los mineros.



## Observaciones adicionales sobre el proceso de legalización

El proceso de legalización y concesión de permisos debe ser sencillo. En Perú, después de la publicación de la ley sobre la legalización de la MAPE, se ha formado una cola de kilómetros delante del ministerio, que no estaba preparado para recibir el número de solicitudes. El proceso debe ser simple para no crear costos para gobierno y mineros.

En cualquier tipo de actividad económica se permiten diferentes formas de organización legal, incluso cooperativas, sociedades limitadas, corporaciones. Para la MAPE, muchas legislaciones solamente permiten las cooperativas, porque piensan que promueven relaciones menos asimétricas. Sin embargo, si el modelo económico es empresarial (relación empleador y empleado), lo que se crean de facto son empresas, no cooperativas. En este tipo de situación, son parte de la cooperativa, pero no deciden; quedan invisibles. Los que deciden son los “dueños” de la cooperativa (los que colocan el capital). La legislación puede sí promover la creación de cooperativas, pero también las pequeñas empresas y otras entidades previstas en la ley; no debe obligar a que la MAPE se organice en cooperativas. Lo importante es que se creen modelos que permitan el desarrollo económico y un mejor equilibrio en las relaciones económicas, por medio de una ley específica para la MAPE sin limitaciones innecesarias sobre el tipo de entidad legal.

Algunos participantes han hecho comentarios y contribuciones sobre el tema de los impuestos:

- Mineros en cooperativas pagan impuestos nacionales, regionales y municipales, de acuerdo con la Ley No. 127-64, en los artículos 59 a 63, que determinan el proceso. Tienen el derecho de importar equipos, lubricantes y maquinarias para uso de las cooperativas. Ya la Ley No. 146, artículo 129, establece el derecho de exoneración de los impuestos, a través de una solicitud a la DGM. Los que tienen concesiones mineras personales tienen que pagar los impuestos. El artículo 122 de la Ley No. 146 determina que el producto se puede exportar, pero después de satisfacer el mercado nacional.
- La minería a pequeña escala no paga ningún impuesto en la República Dominicana; el gobierno no ejerce ninguna presión en ese sentido y no está organizado para empezar a cobrar el impuesto.
- Para un representante de una asociación de productores de larimar, un impuesto mínimo es necesario para legalizar y organizar la minería y establecer derechos y deberes de los mineros. No quieren regalos, sino un reconocimiento legal.
  - o Maria Laura Barreto cree que esta es una propuesta muy concreta e interesante; los impuestos de la MAPE podrían ser reaplicado en infraestructura y capacitación.
- Antes de que los mineros de la MAPE paguen impuesto, necesitan de la ayuda del gobierno para mejorar su calidad de vida y nivel de desarrollo.
- Desde la óptica de seguridad de procesos, es importante que los mineros se legalicen, para que el gobierno pueda fiscalizar a los compradores de los minerales y sus márgenes de ganancia.
- El pago de impuestos significa un compromiso del Estado con los contribuyentes de entregar servicios de salud, educación, carreteras, acueductos. Las comunidades locales, que sufren el deterioro de sus servicios, no reciben ningún beneficio y no tienen como resolver los problemas; no se benefician de la minería. Un impuesto sobre el producto, no a una persona o a una parte del sector, permitiría beneficiar a toda la comunidad.
- La Ley No. 122-05 regula las asociaciones, que no tienen fines de lucro; sus recursos pueden ser usados para el desarrollo comunitario, pero para financiar el desarrollo económico per se. Las cooperativas, reguladas por la Ley 127-64, no tienen un límite económico hasta donde puedan llegar; su finalidad es desarrollar las personas económicamente.

## 2.2.8 Marco Legal para la MAPE para Controlar los Significativos Impactos Ambientales y Sociales (Maria Laura Barreto)

En base a preguntas sobre cuáles son los impactos más significativos de la MAPE en la República Dominicana, los participantes han contribuido con lo siguiente:

- No hay problemas significativos con mercurio o cianuros.
- No se usan explosivos, excepto por los mineros de piedra caliza.
- Entre otros problemas, están las excavaciones que no se cubren inmediatamente y el cambio del uso de los suelos.
- Las extracciones y explotaciones afectan ríos, arroyos, acuíferos, suelos, montañas, campos, la agricultura. Los ecosistemas y la biodiversidad son afectados por las actividades mineras.
- La contaminación agrícola es mucho más terrible que la minera, pero no tan discutida.

Recomendaciones de Maria Laura Barreto en cuanto a impactos específicos:

- Es necesario cuidar la seguridad del almacenaje de los explosivos.
- Debe haber incentivos económicos y de otros tipos para atraer la MAPE fuera de las áreas de los ríos.
- Debe haber un esfuerzo de capacitación para desarrollar procesos de extracción y procesamiento que generen menos contaminación.
- En cuanto a los impactos del suelo, relacionados con el tema de las galerías o pozos abiertos nunca cerrados, se puede exigir que los mineros de la MAPE hagan una rehabilitación, que debe ser muy sencilla, para que el costo no sea prohibitivo: deben retirar y reponer la tierra que hayan retirado, incluyendo la capa vegetal. Para eso, se pueden crear guías o procedimiento simples con imágenes para ayudar a los mineros.

### Permisos Ambientales: Lecciones de la experiencia internacional

Es fundamental tener un marco jurídico ambiental específico para la MAPE, para crear condiciones para la protección ambiental, la garantía de beneficios para las comunidades y el desarrollo del sector. Evaluaciones de impacto ambiental simplificadas (por ejemplo, con instrucciones a los mineros para cumplir las exigencias y checklists para facilitar el control), planes de gestión ambiental e identificación de medidas de mitigación deben ser requeridas de todas las categorías de la MAPE. Esos instrumentos y los requisitos de atribución de permisos ambientales deben ser apropiados para el tamaño de cada proyecto. No se pueden imponer a la MAPE las mismas exigencias que a la MGE.

Recomendaciones para el Control de la Contaminación:

- La limitación de la capacidad técnica de las operaciones de MAPE sugiere que la regulación ambiental para control de la contaminación debe ser prescriptiva y descriptiva, una combinación de instrumentos jurídicos, directrices y material educativo.
- Este tratamiento debe cubrir aspectos específicos de control de la contaminación, la salud y seguridad del trabajador de la MAPE.
- Las mejores prácticas en el uso de mercurio y cianuro deben ser incorporados en la normativa aplicable a la MAPE.
- Los impactos ambientales de la minería en lechos de ríos, merecen un tratamiento más cuidadoso y consideración de las formas de prevenir y minimizar su análisis de impactos que se deben establecer en la legislación.
- El marco jurídico debe expresar claramente las condiciones para comprar, usar y almacenar explosivos en el contexto de la MAPE. Capacitación sobre el uso y el almacenamiento es muy importante y debe ser adaptado a la realidad de la MAPE.

- Consultas con las comunidades y el cierre de minas son nuevas áreas para el sector de la minería y deben ser parte del marco legal de la MAPE, respetando la realidad de la MAPE.
- Directrices regulatorias específicas deben ser proporcionadas en ambas áreas en base a diferentes categorías de títulos mineros.
- La responsabilidad social empresaria (RSE) es una realidad en algunos segmentos de la MAPE, pero deben llevarse a cabo más estudios para dar más visibilidad de lo que está ocurriendo y analizar la situación particular socio-económica del sector y la relación entre este sector y las comunidades de los alrededores.
- Restricciones legales sobre el uso de tecnología, métodos o procesos deben evaluarse cuidadosamente en términos de impactos de tales restricciones en el sector/ versus su posibilidad de control.
- Las restricciones para tener éxito deben ir acompañadas de alternativas accesibles y similares en términos de rendimiento, el costo, la disponibilidad y la complejidad técnica en el uso.

## 2.3 Conclusiones y Recomendaciones

### 2.3.1 Contribuciones del Panel de Representantes Mineros

Del panel han participado representantes de cooperativas y asociaciones de mineros de ámbar, oro aluvional, larimar e yeso. Han presentado un breve historial de su participación en el subsector de la MAPE y los principales problemas enfrentados. Entre las contribuciones de los mineros participantes, se destaca lo siguiente:

- La producción local de arena y grava representaría una reducción de costos y mejor protección del medio ambiente.
- En el proceso de legalización, antes de que se cobren impuestos, lo más importante sería obtener el título minero. La competencia por títulos con grandes empresas mineras a veces perjudica a los mineros de la MAPE. La DGM y el Ministerio de Energía y Minas deben darle a los mineros el título y la oportunidad para explotar los minerales sin violar la ley.
- Hay necesidad inmediata de técnicos ambientalistas para ayudar a preparar el plan de manejo e ingenieros de minas para ayudar a construir las galerías. Por el conocimiento que se requiere en la minería subterránea, son necesarios técnicos permanentes asignados por la DGM, que suministren talleres para enseñar a procesar los minerales y agregarles valor.
- Para que se cobre impuesto, los mineros esperan recibir algo a cambio, como acceso al crédito, capacitación y organización del sector.
- Muchas veces los minerales son vendidos por debajo del costo de producción, que no son conocidos por los mineros o artesanos. Son necesarios estudios de factibilidad. Debe haber información y educación sobre los costos de producción de los minerales, especialmente ámbar, oro aluvional y larimar, garantizando las necesidades del mercado nacional y vendiendo el excedente a precios justos en otros países.
- También se debe preparar el mercado nacional para adquirir la producción, equipándose con maquinarias para el procesamiento de los minerales.
- Muchos mineros sólo tienen sus fuerzas de trabajo, un piquete, una pala, una botella para lavar; trabajan en altos niveles de inseguridad, cavando grandes profundidades sin oxígeno y con bajo nivel de iluminación. Varios mineros ya han fallecido en sus actividades, sea por descuido o por actividades ilícitas en horarios prohibidos, pero más raramente por derrumbes. Se sugiere un enlace (inspector, subdirector etc.) entre la cooperativa, de un lado, y la DGM y el Ministerio de Energía y Minas, de otro, que proporcione cascos, uniformes, oxígeno, crédito, asesoramiento técnico y capacitación (por ejemplo, cómo preparar el entibado de las excavaciones utilizando la madera para que sea segura, confiable, evitando que ocurran derrumbes en los pozos o galerías de las minas).

- El Ministerio del Trabajo está desarrollando una norma de Salud y Seguridad Ocupacional para el sector minero.
  - o Para Maria Laura Barreto, la legislación de salud y seguridad en general es para la industria de gran escala. Debe haber normas de salud y seguridad también para la MAPE, pero es necesario desarrollar normas que respeten las características de la MAPE; debe también tener un carácter educativo, no sólo de fiscalización.
- Faltan escuelas y centros de artesanos para desarrollar la parte artesanal de los minerales y transformarlos en productos con más valor agregado.
- Considerando que el larimar y el ámbar (especialmente con fósiles) tienen un potencial y una cadena de valor más importante que otros minerales, se sugiere crear la marca-país, para que se identifiquen el larimar y el ámbar como piedras de la República Dominicana y para que sean valoradas en el mercado internacional.

### 2.3.2 Contribuciones del Panel de Representantes del Gobierno

Del panel han participado representantes de órganos y entidades del gobierno dominicano: Instituto Regional de Desarrollo y Crédito Cooperativo (IDECOOP), Dirección General de Aduanas, Dirección General de Minería y Ministerios de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Energía y Minas, e Industria y Comercio (MIPYMES). Entre las contribuciones de los participantes se destacan las siguientes:

- El gobierno ha tomado medidas para institucionalizar la minería artesanal, a partir de una reglamentación de un decreto del 2002, para regular la explotación del ámbar, del larimar y de las demás piedras semipreciosas. Este proyecto se encuentra en la consultoría jurídica del poder ejecutivo. El reglamento no prohíbe la exportación en bruto de ámbar, del larimar y de otras piedras, sino que establece cuotas para una explotación equilibrada que pueda abastecer al mercado local y el de exportación.
- El IDECOOP ha sido creado para fomentar, desarrollar, capacitar y capitalizar a las cooperativas del país. Ha cumplido con los objetivos de desarrollo, fomento y capacitación, pero está retrasado en el financiamiento. Ha preparado 72 talleres de capacitación, suministrados por técnicos que lo hacen por amor, pero no tienen las herramientas necesarias. Son necesarios más recursos del Estado para financiar el cooperativismo.
- Las instituciones gubernamentales reconocen que deben acercarse a los mineros para que haya más desarrollo del sector, con beneficios para ambas partes.
- Existen iniciativas para la MAPE y la joyería artesanal, con el objetivo de crear un sello de calidad de la joyería dominicana. Colombia ha proporcionado normas referenciales; se ha realizado un proyecto piloto de capacitación en Santo Domingo para los interesados en tener el sello de calidad.
- Con la Agencia de Cooperación Española hay un proyecto para integrar la academia con los artesanos, con el objetivo de mejorar el diseño y desarrollo de producto y crear una plataforma comercial para atender a la demanda.
- La DGM, como ente regulador directo, tiene gran responsabilidad por la MAPE. Ha iniciado un levantamiento de diagnóstico de la MAPE de ámbar, larimar y oro aluvial en 29 localidades; aunque haya informalidad, ya se verifican pequeños progresos. La formación de una base de datos es muy importante porque sirve de referencia para la toma de decisión. El objetivo del diagnóstico es desarrollar planes de acción, incluyendo el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales y enfocando en el cierre de pozos abandonados, monitoreo y seguimiento.
- El mayor aporte de la DGM y del gobierno a la MAPE ha sido la construcción del túnel de explotación de larimar en Barahona, que tiene el objetivo fundamental de aumentar la rentabilidad a los mineros; esas excavaciones evitan un gran costo para los mineros de la zona.

- En el área de seguridad, es necesario tomar las lecciones de países como Chile, El Salvador y Perú. No sólo la MGE sino también la MAPE debe tener planes de emergencia, involucrando a todos los de la zona minera. Esos planes deben incluir análisis de riesgo y capacitación sobre normas para trabajo en altura y en excavaciones. También es necesario para regular el trabajo en espacios confinados, certificar los trabajadores en esos espacios y detectar la exposición de los mineros a gases tóxicos. Las investigaciones de accidentes deben buscar la causa-raíz y darle respuesta, indicando los factores que aportaron al incidente: análisis de la tarea, ambiental, defensas o protecciones que fallaron, aportes individual o de grupo, aspectos organizacionales, entre otros etc. Al final se debe establecer un plan de acción e identificar el aprendizaje aportado por la investigación para evitar ocurrencia del mismo.
- El plan de contingencia contra emergencia en caso de atrapamiento de mineros en los pozos galerías que deben elaborar las Cooperativas y Asociaciones de la MAPE debe estar alineado a los requerimiento del plan nacional de respuesta a emergencia general del país que coordina el Centro de Operaciones de Emergencias (COE).
  - o Maria Laura Barreto ha traído el ejemplo de Mongolia, donde se han creado, en cada mina, grupos de rescate capacitados por el gobierno para saber cómo actuar en caso de emergencia.
- El Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales se dedica a proteger el medio ambiente, que es de todos y beneficia a todos, pero a veces es visto por el sector minero como un enemigo. El desafío del sector es seguir organizándose, pensando siempre en cómo enfocarse a mejorar la gestión del medio ambiente y promover el desarrollo sostenible.

Muchos participantes han expresado preocupación con actividades del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales: emisión de permisos para explotación en áreas ya concesionadas, falta de respeto de los derechos de explotación de mineros de la MAPE, tratamiento más laxo a otras industrias que generan más contaminación que la minería. Los representantes del ministerio aclaran que es su obligación proteger y regular los intereses y que la propia sociedad tiene dificultad en cumplir la ley; muchas de las críticas al ministerio no tienen base en criterios técnicos o jurídicos.

Para Maria Laura Barreto, mientras hay claridad sobre los derechos y obligaciones de las grandes empresas mineras, lo mismo no ocurre con la MAPE; por eso, el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales tiene el rol de educar, explicar la norma antes y no simplemente cerrar las actividades. También se ha señalado que la MAPE debe cumplir con las normas ambientales, conciliando minería y protección del medio ambiente, sin que el sector pierda su legitimidad.

Otros participantes han criticado la falta de comunicación entre diferentes órganos del gobierno. Una sugerencia de los propios participantes es plasmar en la ley de minería un solo ente regulador, o clarificar la interacción entre las instituciones en sus reglamentos internos. Otra sugerencia ha sido la de una mesa interinstitucional, con reuniones periódicas, que realice la coordinación con los diferentes órganos del gobierno que traten del sector de minería.

### 2.3.3 Síntesis de las Conclusiones y de los Temas a Trabajar

Marina Ruete ha presentado una síntesis de las discusiones y de los temas en los que el gobierno de la República Dominicana se debe enfocar respecto a la MAPE:

- Los mineros de la MAPE buscan un mayor interés del gobierno, para mejorar la vida de los mineros, sus familias y comunidades.
- La falta de regulación es el punto más urgente. Se hace necesaria una herramienta legal que permita más negocios y atención especial a cuestiones de medio ambiente y seguridad.

- No parece haber satisfacción con la forma de organización de las cooperativas. Pueden haber soluciones legales y políticas, como un marco específico para regular cooperativas de la MAPE.
- El acceso de los mineros de la MAPE a crédito es casi nulo. Se deben estimular a las entidades financieras, mostrándoles los riesgos pero también las oportunidades de la actividad minera. Nuevamente un marco regulatorio adecuado establecido por el gobierno podría ser positivo.
- Se ha reconocido que las concesiones y los títulos representan un gran progreso para el acceso al crédito y el desarrollo de los negocios.
- En cuanto a los impactos ambientales de la actividad, se deben requerir de la MAPE evaluaciones de impacto ambiental y planes de manejo y adecuación simplificados. Gradualmente se pueden elaborar planes para mitigar los impactos ya causados.
- Debe haber un mejor enlace horizontal entre los órganos del gobierno, incluyendo la DGM y el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Verticalmente, los niveles regionales y provinciales del gobierno también deben participar e integrarse con los diferentes órganos del gobierno nacional.
- Son necesarios mejores controles de seguridad laboral en las minas de la MAPE.
- Parte de los ingresos de las grandes empresas mineras se deberían distribuir a la MAPE para financiamientos o programas.
- Los mineros de la MAPE parecen dispuestos a empezar a pagar impuestos a niveles razonables, para que tengan reconocimiento como negocio legítimo, cumpliendo con las condiciones básicas para su actividad requeridas por el gobierno y que posteriormente reciban contraprestaciones adecuadas.
- Actividades de capacitación legal, ambiental y de seguridad a los mineros pueden traer mejoras progresivas a sus actividades.
- Más información y estudios geológicos son necesarios para ampliar los negocios.

Las herramientas principales que tiene el gobierno de la República Dominicana para hacer las reformas necesarias para aumentar los beneficios positivos de la MAPE son:

- La legislación, por medio de algún tipo de reglamentación o la reforma de la ley minera
- Un protocolo de organización entre las instituciones de gobierno, para promover coordinación hacia la MAPE
- La fiscalización y el control del cumplimiento de la ley minera y de medio ambiente
- La compilación de datos geológicos y otros, para contribuir al acceso al crédito

Marina Ruete ha incitado a la DGM a impulsar el plan de acción: sin olvidarse de lo que ha sido discutido, es necesario empezar a implementarlo también. Se debe considerar cuáles son las soluciones, quién debe liderarlas y conducirlas, cuánto tiempo será necesario para elaborar el plan y cuánto tiempo para implementarlo. Los mineros deben acompañar y fiscalizar al gobierno en cuanto a esos puntos. Con la participación de todas las partes involucradas en la elaboración e implementación del plan de acción, la República Dominicana tiene potencial para transformarse en un ejemplo internacional en la MAPE.

El Director General de la DGM cerró el seminario indicando que el plan de acción ya ha sido discutido con el Ministro de Energía y Minas, que está interesado en participar en la reforma de la ley minera, especialmente en los temas económicos, sociales y ambientales. La MAPE debe ser prioritaria en la agenda del ministerio. El seminario de capacitación suministrado por IISD y este reporte servirán de base para el ministerio en la elaboración del plan. Además, el gobierno está comprometido a recibir contribuciones y la retroalimentación de los mineros.

©2015 The International Institute for Sustainable Development  
Publicado por el Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible.

International Institute for Sustainable Development

**Head Office**

161 Portage Avenue East, 6th Floor, Winnipeg, Manitoba, Canada R3B 0Y4  
Tel: +1 (204) 958-7700 | Fax: +1 (204) 958-7710 | Website: [www.iisd.org](http://www.iisd.org)

**Geneva Office**

International Environment House 2, 9 chemin de Balexert, 1219 Châtelaine, Geneva, Switzerland  
Tel: +41 22 917-8373 | Fax: +41 22 917-8054 | Website: [www.iisd.org](http://www.iisd.org)